"تقييم مدى ملاءمة سقف الضمان المتّبع في مؤسسة ضمان الودائع الأردنية، وأثره على استقرار الجهاز المصرفي"

إعداد

أسامة عدنان الفندي

المشرف

الأستاذ الدكتور طالب عوض ورّاد

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الدكتوراه في

اقتصاد الأعمال

كلية الدراسات العليا

الجامعة الأردنية

نيسان، ٢٠١٤

نموذج ترخيص

أنا الطالب : اسامه عدنان زيد الضنري أمنح الجامعة الأردنيـة و/ أو من تفوضه ترخيصاً غير حصري دون مقابل بنشر و / أو استعمال و / أو اسـتغلال و / أو ترجمة و / أو تصوير و / أو إعادة إنتاج بأي طريقة كانت سواء ورقية و / أو إلكترونيـة أو غير ذلك رسالة الماجستير / الدكتوراه المقدمة من قبلي وعنوانها.

تقييم مدى ملاءمة سقف الضمان المشمول مؤسسة ضمان الودائع الأردنية وأثره على استقرار الجهاز المصرفي

وذلك لغايات البحث العلمي و / أو التبادل مع المؤسسات التعليميـة والجامعـات و / أو لأي غاية أخرى تراها الجامعة الأردنية مناسبة، وأمنح الجامعة الحق بالترخيص للغير بجميـع أو بعض ما رخصته لها.

اسم الطالب: اسامه عدنان الضنري

التوقيـــع: اسامه

التاريـــخ: ٥/٥/ ٢٠١٩

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الأطروحة وعنوانها "تقييم مدى ملاءمة سقف الضمان المتبع في مؤسسة ضمان الودائع الأردنية، وأثره على استقرار الجهاز المصرفي" وأجيزت بتاريخ>>/ ٤ / ٢٠١٤م

أعضاء لجنة المناقشة		التوقيع
الأستاذ الدكتور طالب عوض ورّاد أستاذ-قسم اقتصاد الأعمال-الجامعة الأردنية	مشرفاً ورئيسا	....
الأستاذ الدكتور سعيد الطراونة أستاذ- قسم اقتصاد الأعمال- الجامعة الأردنية	عضواً	....
الدكتور وليد الشواقفة أستاذ مشارك-قسم اقتصاد الأعمال- الجامعة الأردنية	عضواً	....
الأستاذ الدكتور أحمد ملاوي أستاذ-قسم الاقتصاد- جامعة اليرموك	عضواً	....

شكر وتقدير

بعد حمد الله والثناء عليه أوجه خالص شكري وعظيم امتناني لكافة أعضاء هيئة التدريس في قسم الاقتصاد على ما قدموه وبذلوه.

والشكر موصول ومتجدد لمشرفي الأستاذ الدكتور طالب عوض على وقوفه بجانبي طيلة فترة إعدادي للرسالة, ولكونه نعم الموجه ونعم المرشد لي في طريقي, فله الفضل بعد الله, وإليه مني التقدير والعرفان بالجميل.

كما لا يفوتني أن أتقدم بالشكر والامتنان إلى أعضاء لجنة المناقشة الأكارم على ما بذلوه من جهد في مراجعة هذه الرسالة وعلى ما قدّموه لي من نصح وإرشاد.

الإهداء

بسم الله الرحمن الرحيم, الحمد لله رب العالمين, وأفضل الصلاة وأتم التسليم على المبعوث رحمة للعالمين سيدنا محمد الصادق الوعد الأمين وعلى آله وصحبة أجمعين. اللهم ما أصبح وأمسى بي من نعمة فمنك وحدك لا شريك لك, لك الحمد في الأولى والآخرة, لا يستقيم الأمر إلا بنسب فضله إليك, أبوء لك بهذه النعمة علي. لا يطيب الليل إلا بشكرك, ولا يطيب النهار إلا بذكرك, ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك, ولا تطيب الجنة إلا برؤيتك. اللهم علّمنا ما ينفعنا وانفعنا بما علّمتنا وزدنا علماً إلى علمنا. اللهم اجعله علماً نافعاً وعملاً متقبلاً, واجعله اللهم في ميزان حسناتي ولا تجعله في ميزان سيئاتي.

أهدي هذه الأطروحة...

إلى من كلّله الله بالهيبة والوقار .. إلى من علمني الجود والعطاء دون انتظار .. إلى من أحمل أسمه بكل افتخار .. أرجو من الله أن يمد في عمرك لترى ثماراً قد حان قطافها بعد طول انتظار .. وستبقى كلماتك نجوم أهتدي بها اليوم وفي الغد وإلى الأبد..

والدي العزيز

إلى ملاكي في الحياة .. أيقونتي في السر .. إلى من كان دعائها سر نجاحي .. وحنانها بلسم جراحي.. إلى معنى التفاني ورمز التضحية

أمي الحبيبة

إلى صاحبات القلوب الطيبة والنوايا الصادقة .. إلى من رافقنني منذ أن حملنا الحقائب الصغيرة ومعهن سرت الدرب خطوة بخطوة .. يدعون لي في سرهن .. ويذكرنني إذا نسيتهن.

أخواتي

إلى من بهم أكبر وعليهم أعتمد .. إلى من قدّموا الاحترام والتهذيب عن طيب نفس .. إلى الوجه المفعم بالبراءة والمحبة .. سندي في الغد .. ومصدر عوني وافتخاري على الدوام.

أخوتي

أخوة لي لم تلدهم أمي .. كانوا على الدوام عند حسن الظن .. تحلّوا بالإخاء والمحبة فأبدعوا فيها .. ينابيع من الصدق.. معهم سعدت .. وبرفقتهم كبرت .. عرفت كيف أجدهم وعلموني أن لا أفقدهم.

أصدقائي

فهرس المحتويات

"تقييم مدى ملاءمة سقف الضمان المتّبع في مؤسسة ضمان الودائع الأردنية, وأثره على استقرار الجهاز المصرفي"

إعداد

أسامة عدنان الفندي

المشرف

الأستاذ الدكتور طالب عوض ورّاد

الملخص

تهدف هذه الأطروحة لمحاولة تقييم مستوى سقف الضمان المتّبع في مؤسسة ضمان الودائع في الأردن, وتقييم مدى ملاءمته لتحقيق أهداف إنشاء النظام, ومدى انسجام هذا السقف مع المستوى العام لسقوف الضمان المتّبعة في مؤسسات ضمان الودائع العالمية, والتي تتبنى نظام ضمان الودائع الصريح والمحدد بسقف.

استخدمت هذه الدراسة عينة مقطعية لـ47 دولة للأعوام 2003-2012, واستخدمت أربعة نماذج قياسية, اعتمدت النماذج الثلاثة الأولى على أسلوب الانحدار الخطي المتعدد للعينة المقطعية, واعتمد النموذج الرابع على أسلوب الانحدار الخطي المتعدد لعينة سلسلة زمنية لبيانات الجهاز المصرفي المحلي, وبشكل ربعي للفترة من 2002-2012.

بينت النتائج أن سقف الضمان القديم والبالغ 10.000 دينار كان أقل من المستوى العام لسقوف الضمان المتبعة والمعتمدة في دول عينة الدراسة, وأن السقف الجديد والبالغ 50.000 دينار أعلى من المستوى العام لسقوف الضمان في دول عينة الدراسة. كما بينت النتائج أن عملية رفع سقف الضمان أدت إلى ارتفاع مستوى التسهيلات غير العاملة, وبالتالي كانت مساهمة عملية الرفع سلبية على مستوى استقرار الجهاز المصرفي.

تستنتج هذه الأطروحة من النتائج, ومن نتائج التحليل النظري الذي أجري في الفصل الثالث, أن نظام ضمان الودائع في الأردن, كما في كثير من دول العالم النامي, لم يصل إلى مرحلة النضوج بعد حتى يتم الاعتماد على سقف الضمان فيه في التحكم في مستوى استقرار الجهاز المصرفي ومعدلات المخاطر فيه. كما أن سقف الضمان في الأردن كما في كثير من

أنظمة ضمان الودائع الناشئة لم يتم تحديده على أسس علمية واضحة, ليقوم بدوره في معايرة مستويات المخاطر في الجهاز المصرفي.

توصي هذه الأطروحة بمحاولة زيادة مستوى تمكين مؤسسة ضمان الودائع الأردنية, وتفويضها المزيد من الصلاحيات أو بالأحرى تفعيلها, ونشر ثقافة ضمان الودائع بين المودعين والأوساط المصرفية على حد سواء, وذلك لجسر الفجوة بين النظرية والتطبيق في هذا المجال, والانتقال من النموذج البسيط محدود الصلاحيات (صندوق الدفع) إلى النموذج المتطور (مخفف المخاطر).

الفصـل الأول

1. الإطـار العـام

1-1 المقدمة

تتفاوت الأزمات المالية والاقتصادية من حيث شدتها وعمق تأثيرها على اقتصاديات الدول, وكذلك من حيث طول الفترة التي يستغرقها الاقتصاد في التعافي من تبعات هذه الأزمات, لكنها قد تتشابه من حيث طبيعة هذه التبعات التي تلقيها على عاتق كل من الحكومات والشركات والأفراد على حد سواء. على صعيد البنوك؛ فإنها تصبح أكثر تحفظاً في منح التمويل للمشاريع الاستثمارية نتيجة تراجع الجدوى الاقتصادية من هذه المشاريع من جهة, وارتفاع مستويات المخاطرة في الاستثمار في هذه المشاريع من جهة أخرى. الأفراد على الجانب الآخر, يكون لهم مساهمة في تبطيئ عملية التعافي من الأزمة, ويتجلّى ذلك من خلال بعض الممارسات السلبية التي تسود في ظروف الأزمات المالية, منها ما يسمى بالذعر المالي (Financial Panic) وسلوك القطيع, والتي يقصد بها تدافع الناس نحو بيع مجوداتهم وتسييلها خوفاً من تدني القيمة السوقية لها, وتدافع الناس نحو سحب ودائعهم من البنوك بشكل مفاجئ, سواء كان هناك داع لذلك أم لا.

هذه السحوبات, والتي غالباً ما تكون بكميات كبيرة تفوق المعدّل اليومي المعتاد لدى البنوك؛ تسبب الإرباك لهذه البنوك وتقودها نحو استنزاف سيولتها في تلبية هذه السحوبات, مما يحول كل هذه الأموال بعيداً عن المشاريع الاستثمارية والإنتاجية التي من المفترض أن تكون موجّهة إليها. وفي بعض الأحيان تكون هذه السحوبات كبيرة ولا تتمكن إدارات البنوك من السيطرة عليها وتلبيتها بالكامل, مما يعرضها إلى الدخول في حالة الإعسار المالي (Insolvency), وقد يضطرها ذلك إلى إعلان إفلاسها.

ومن الأفكار التي تمخّضت عن هذه المشاكل في محاولة لحلّها وتقليص تأثيرها؛ هي فكرة نظام ضمان الودائع الجزئي الصريح (Explicit Partial Coverage Deposit Insurance System) ونقصد بالجزئي هو عدم تكفّل الدولة بتغطية وتعويض جميع المودعين عن كامل ودائعهم في حالات إفلاس البنوك, بل إن التعويض يصبح جزئياً ومقتصراً على سقف الضمان الذي يقرره نظام ضمان الودائع, ونقصد بالصريح هو أن نظام ضمان الودائع يكون معلناً ومحدداً بقانون, كما في الأردن الذي نظّم ذلك من خلال قانون مؤسسة ضمان الودائع رقم (33) لسنة 2000, والذي ينظم عمل مؤسسة ضمان الودائع ويحدد مهامها وصلاحياتها, أما قبل إصدار هذا القانون فقد كان الضمان غير معلن ولا صريح, ولكن الدولة كانت تتكفل بهذه المهمة بشكل ضمني, وتقوم بتعويض المودعين عن كامل ودائعهم (Implicit Blanket Coverage).

2-1 مشكلة الدراسة

يسعى نظام ضمان الودائع إلى تحقيق أهداف السياسة العامة, للوصول إلى أقصى درجة ممكنة من الاستقرار في الجهاز المصرفي, وتحقيق أثر إيجابي على أداء الاقتصاد المحلي والمساعدة في دفع عجلة النمو الاقتصادي والتعافي من آثار الأزمات الاقتصادية. الهدف الأول من إنشاء النظام في الأردن هو حماية صغار المودعين لمنعهم من التدافع لسحب المدخرات في أوقات الأزمات المالية. والهدف الثاني هو تجنب خلق المخاطر السلوكية عند إنشاء النظام.

قد يسبب عدم تحديد المستوى الأمثل من سقف الضمان في الأردن تكلفة تتعدى المنافع المتأتية من إنشاء مؤسسة ضمان الودائع. إن وجود علاقة عكسية (Trade Off Relationship) بين مستوى ما يحقق من انجاز في الهدف الأول ومستوى ما يحقق في الهدف الثاني من أهداف السياسة العامة يجعل من أمر تحديد المستوى الأمثل أمرا شديد الأهمية (Kane et al (2001. لذلك فإنه من الضروري أن يتم تحديد سقف الضمان بشكل مناسب, بحيث يراعي الظروف السائدة في الدولة, وبما يلبي حاجات الاقتصاد المحلي وأولوياته, وأي الهدفين يجب أن يتم التركيز عليه على حساب الآخر, لتحقيق أعلى قدر من استقرار في الجهاز المصرفي وأفضل أداء للاقتصاد في ظروف الأزمات المالية.

3-1 أهداف الدراسة

كان سقف الضمان المعتمد عند إنشاء المؤسسة (10,000) دينار, وفي أثناء الأزمة المالي العالمية التي بدأت أحداثها في العام 2008, قامت الحكومة الأردنية بإعلان ضمانها لجميع الودائع داخل الأردن وبجميع العملات وبدون سقف محدد وحتى نهاية العام 2009. ثم صدر قرار آخر بتمديد الضمان الكامل لعام آخر (أي حتى نهاية العام 2010), ثم صدر قرار مجلس الوزراء بناء على تنسيب مجلس إدارة المؤسسة برفع سقف الضمان من (10,000) دينار إلى (50,000) دينار اعتباراً من بداية العام 2011, (يمكن الرجوع للتفاصيل الموثقة من خلال الموقع الالكتروني للمؤسسة (www.dic.gov.jo)). استمر العمل بسقف الضمان القديم أكثر من عشر سنوات, ومن ثم تم الانتقال إلى السقف الجديد, والذي يشكّل خمسة أضعاف السقف القديم, فهل كان هذا القرار صائباً, هل كان السقف القديم مناسباً, وهل ساهمت عملية رفع السقف بتحقيق أهداف السياسة العامة للمؤسسة, وهل كان لهذا القرار انعكاسات ايجابية على استقرار الجهاز المصرفي, من خلال ما تقدّم نستطيع أن نجمل أهداف الدراسة بما يلي:-

أ- تقييم مدى انسجام سقف الضمان المتبع في مؤسسة ضمان الودائع في الأردن قبل عملية الرفع المذكورة وبعدها (سقف 10.000 دينار وسقف 50.000 دينار) مع التوجه العام لممارسات ضمان الودائع في الدول التي تتبنى هذا النظام, وفي الظروف السائدة في كل فترة.

ب- تقييم مدى ملاءمة السقف المتبع في مؤسسة ضمان الودائع في الأردن قبل عملية الرفع المذكورة وبعدها (سقف 10.000 دينار وسقف 50.000 دينار) مع أهداف السياسة العامة التي تتبناها المؤسسة, ومدى قدرته على تحقيق هذه الأهداف.

ت- تقييم مدى مساهمة القرار الذي اتخذته المؤسسة برفع سقف الضمان من (10,000) دينار إلى (50,000) دينار, في تحقيق أهداف السياسة العامة للمؤسسة, وانعكاسات هذا القرار على مستوى الاستقرار في الجهاز المصرفي, ومدى مساهمته في تطوير أداء الاقتصاد في ظروف الأزمات المالية.

ث- تأثير قرار رفع سقف الضمان على مستويات نمو الودائع في الجهاز المصرفي.

4-1 أهمية الدراسة

تنبع أهمية الدراسة من الأهمية التي يتمتع بها سقف الضمان في تصميم ملامح نظام ضمان الودائع في بلد ما (Design Features), فكما بيّنا سابقاً أن مستوى سقف الضمان يستطيع أن يحدد الجدوى الاقتصادية من إنشاء النظام, فسقف ضمان غير مناسب قد يجعل تكلفة النظام أعلى من منافعه, بل وقد يجر آثاراً سلبية أخرى كان الاقتصاد بغنى عنها قبل إنشاء النظام مثل حالات الفساد المالي, بالإضافة إلى مساهمته في زيادة عدم الاستقرار المالي في الاقتصاد من خلال زيادة مستوى المخاطرة. وعلى مستوى هذه الدراسة, فإن أهميتها تكمن فيما يلي:-

أ- تقييم الجدوى الاقتصادية لإنشاء نظام ضمان الودائع, من حيث مقارنة المنفعة مع التكلفة, فإذا كان سقف الضمان غير مناسب (سواء كان مرتفعاً أم منخفضاً) سيؤدي إلى ارتفاع التكلفة على حساب المنفعة.

ب- ستكون هذه الدراسة هي الأولى من نوعها التي تتناول سقف الضمان في مؤسسة ضمان الودائع الأردنية, سواء من ناحية النظرة المقارنة أو من ناحية تقييم الانسجام والملائمة وحتى من ناحية تقييم قرار رفع السقف.

5-1 فرضيات الدراسة

ستركز هذه الدراسة على اختبار الفرضيات التالية:-

أ- لا يعتبر سقف الضمان الذي كان متّبعاً في مؤسسة ضمان الودائع الأردنية قبل عملية رفع السقف (أي 10.000 دينار) في الظروف التي كانت سائدة في تلك الفترة؛ ملائماً لتحقيق أهداف السياسة العامة المتبناة من قبل المؤسسة والمتمثلة بحماية المودعين بضمان ودائعهم.

ب- لا يعتبر سقف الضمان المتّبع في مؤسسة ضمان الودائع الأردنية بعد عملية الرفع (أي 50.000 دينار) في الظروف التي تسود في هذه الفترة؛ ملائماً لتحقيق أهداف السياسة العامة المتبناة من قبل المؤسسة والمتمثلة بحماية المودعين بضمان ودائعهم.

ت- لا يوجد تأثير لعملية رفع سقف الضمان (من 10.000 دينار إلى 50.000 دينار) على استقرار الجهاز المصرفي سواء بشكل ايجابي أو سلبي.

ث- لا يوجد تأثير لقرار رفع سقف الضمان على مستويات نمو الودائع في الجهاز المصرفي.

6-1 الدراسات السابقة

قامت دراسة Demirguc-Kunt and Kane (2001) باستعراض الفروقات في تصميم أنظمة ضمان الودائع حول العالم, ومدى تأثير هذه الفروقات على تحقيق الأهداف المرجوّة من انشاء هذه الأنظمة. كذلك قامت دراسة أخرى Demirguc-Kunt and Detragiache (2000) بتطبيق دراسة مقطعية على بيانات من 61 دولة, وجدوا فيها دليلاً على أن تبني نظام ضمان الودائع يزيد من مستوى المخاطرة في الجهاز المصرفي, ووجدوا أن هذه العلاقة تكون أقوى كلما ارتفع سقف الضمان.

بينما قدمت دراسة أخرى Laeven (2003) دليلاً ذو دلالة إحصائية (من خلال عينة مقطعية لعدة دول), على وجود علاقة عكسية بين قوة البنوك صغيرة الحجم في الجهاز المصرفي, واحتمالية تبني نظام ضمان ودائع, حيث أن الدول التي تكون فيها البنوك صغيرة الحجم منظمة, ولديها لوبيات قوية, تزداد فيها الاحتمالية لتبني نظام ضمان ودائع مستقل. كذلك وجود علاقة عكسية بين مستوى حماية حقوق المودعين في البلد, واحتمالية تبني نظام ضمان ودائع, ووجود علاقة عكسية بين مستوى سقف الضمان والناتج المحلي الإجمالي للفرد.

من جانب آخر قدمت دراسة Yoon and Juan (2012) منهجاً جديداً في دراسة موضوع سقف الضمان, حيث قاموا بإجراء تحليل عينة مقطعية لبيانات 112 بنكاً أمريكياً خلال الفترة من 1976 إلى 1984, وقاموا ببحث أثر زيادة سقف الضمان الذي قامت به مؤسسة ضمان الودائع الأمريكية في العام 1980, على مستوى المخاطرة في البنوك, ووجدوا علاقة موجبة وذات دلالة إحصائية بين حجم البنك ومستوى المخاطرة التي يتبناها, وأن هذه العلاقة تصبح أقوى كلما زاد سقف الضمان.

دراسة أخرى قام بها Velikova and Rogers (2009) هدفت إلى قياس العوامل المؤثرة في قرار تبني نظام ضمان ودائع جزئي وصريح, والعوامل المؤثرة في اختيار تصميم هذا النظام, قامت الدراسة باختبار أثر العوامل الديموغرافية, الاجتماعية, الاقتصادية, والسياسية على قرار تبني النظام, وعلى خصائص وتصميم ملامح النظام. ووجدوا أن مستوى توقعات أعمار الأفراد (Life Expectancy) بالإضافة إلى الحقوق السياسية في البلد, هي عوامل مؤثرة وذات دلالة إحصائية في قرار تبني نظام ضمان ودائع. وكذلك وجدت الدراسة علاقة ذات دلالة إحصائية بين مستوى الدخل في الاقتصاد, ودرجة أهمية الجهاز المصرفي في النظام المالي, وتطور الجهاز المصرفي من جهة, ومستوى سقف الضمان المتّبع من جهة أخرى.

قام باحثون آخرون Demirguc-Kunt et al. (2007) بعمل دراسة مقطعية على عينة من 180 دولة خلال الفترة من 1960 إلى 2003, وجدت الدراسة أن الدول التي لديها مستويات مرتفعة من الديمقراطية وحرية الأفراد, والدول التي تمتلك البنوك ذات مستويات المخاطرة المرتفعة, والتي لديها تركز كبير في الحصص السوقية, لديها ميل أكبر نحو تبني نظام ضمان ودائع. وجدت الدراسة أيضاً دليلاً على أن الدول أكثر ميلاً نحو تبني أنظمة ضمان الودائع خلال فترات الأزمات المالية. ووجدت الدراسة أن ضغوط المؤسسات المالية الدولية مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والاتحاد الأوروبي, لها أثر كبير على قرار تبني النظام وتحديد السقف.

منهجية أخرى لدراسة سقف الضمان قامت بها دراسة Angkinand and Wihlborg, (2005) حيث قامت الدراسة بقياس مدى تأثير سقف الضمان كمتغير مستقل (إلى جانب عدة متغيرات أخرى) على مستوى المخاطرة في الجهاز المصرفي في الولايات المتحدة الأمريكية, وقامت الدراسة بإدخال سقف الضمان كمتغير مستقل مرتين إلى المعادلة, مرّة بالشكل الخطي وأخرى بشكل تربيعي, وقامت الدراسة بتقدير المعادلة, ووجدت أن معامل سقف الضمان بالدلالة الخطية كان سالباً وذو دلالة إحصائية, ومعامل سقف الضمان بالشكل التربيعي موجب وذو دلالة إحصائية. وعليه, فإن العلاقة ما بين سقف الضمان ودرجة المخاطرة في الجهاز المصرفي

ستكون على شكل حرف (U), وبالتالي فإن مستويات سقف الضمان المنخفضة ستكون ذات تأثير مخفّض لمستوى المخاطر في الجهاز المصرفي, بينما سقوف الضمان المرتفعة ستكون ذات تأثير عكسي وستؤدي إلى زيادة مستوى المخاطرة.

قام نفس الباحثين بمجهود آخر في دراسة منفصلة (Angkinand and Wihlborg, (2007, قاما من خلالها بدراسة تأثير اختلاف ملكية البنوك على شكل وقوة العلاقة المقدّرة في الدراسة الأولى, حيث قاما بتحليل تأثير ملكية الدولة وملكية الأجانب والحقوق الممنوحة للمساهمين في البنوك في الولايات المتحدة الأمريكية, وقد وجدا أن سقف الضمان الذي يعظم مستوى انضباط السوق, ويقلل من مستوى المخاطرة في الجهاز المصرفي يتأثر بملكية الدولة ومستوى الحقوق الممنوحة للمساهمين, بينما لا يتأثر بملكية الأجانب.

في دراسة (Akerlof and Romer (1993 يبين الباحثان أنه في الظروف الاقتصادية السيئة, والتي تشمل الأزمات المالية, فإن مسؤولية مراقبة الأداء المصرفي, ومتابعة عمليات الفساد في منح الائتمان (Corrupt lending) سوف تقع مسؤوليتها بشكل أكبر على عاتق أطراف شبكة الحماية المصرفية, التي من ضمنها مؤسسات ضمان الودائع, الأمر الذي يبرر منح الغطية والضمان للمودعين في هذه الظروف.

قامت دراسة (Demirguc-Kunt and Kane (2001 باستعراض الفروقات في تصميم أنظمة ضمان الودائع حول العالم ,ومدى تأثير هذه الفروقات على تحقيق الأهداف المرجوّة من انشاء هذه الأنظمة .كذلك قدم نفس الباحثين ورقة أخرى (Demirguc-Kunt and Detragiache (2000 قاموا من خلالها بتطبيق دراسة مقطعية على بيانات من 10 دولة, وجدوا فيها دليلاً على أن تبني نظام ضمان الودائع يزيد من مستوى المخاطرة في الجهاز المصرفي ,ووجدوا أن هذه العلاقة تكون أقوى كلما ارتفع سقف الضمان.

.بينما قدمت دراسة أخرى (Laeven (2003 دليلاً ذو دلالة إحصائية على وجود علاقة عكسية بين قوة البنوك صغيرة الحجم في الجهاز المصرفي ,واحتمالية تبني نظام ضمان ودائع .كذلك وجود علاقة عكسية بين مستوى حماية حقوق المودعين في البلد ,واحتمالية تبني نظام ضمان ودائع ,ووجود علاقة عكسية بين مستوى سقف الضمان والناتج المحلي الإجمالي للفرد.

دراسة أخرى قام بها (2009) Manz حاولت تقييم السقف الأمثل لنظام ضمان الودائع, والذي يمنع حدوث السحوبات الطارئة وفي نفس الوقت يمنع نشوء المخاطر السلوكية, وجدت الدراسة انه عند وجود ظاهرة العدوى بين البنوك في النظام المصرفي, فإن سقف الضمان الأمثل يكون أعلى, وبعدم وجودها, أي عندما يتحمل البنك المتعثر وحده تكلفة تعثره, دون الإضرار بغيره في النظام المصرفي, فإن السقف الأمثل سيكون أقل. كما وجدت الدراسة أن سقف الضمان الأمثل لن يكون بالضرورة هو الأعلى حتى بعدم وجود المخاطر السلوكية.

قامت دراسة (2001) Gropp and Vesala بدراسة العلاقة بين ضمان الودائع وجهود كبار الدائنين في مراقبة أداء البنوك ومستويات المخاطر فيها, وقد وجدت الدراسة أن سقف الضمان المحدود له أثر كبير في تحفيز وإعادة تحفيز كبار الدائنين والمودعين غير المضمونين, في مراقبة ومتابعة مستويات لمخاطر في بنوكهم.

دراسة أخرى قام بها (Cull, Senbet, and Sorge, (2000, حاولت الدراسة قياس تأثير وجود نظام ضمان ودائع صريح ومحدد بسقف على مستوى المخاطر وعلى مستوى العمق المالي (مستوى سيولة البنوك), وقد وجدت الدراسة أنه بوجود بيئة تشريعية ضعيفة, وبوجود نظام مصرفي غير مستقر, فإن إنشاء نظام ضمان ودائع سيؤدي إلى انخفاض قصير الأجل في العمق المالي, ووجود النظام في مثل هذه الظروف لن يحل المشكلة.

كما قام (1980) McCarty, بدراسة الخلفية التاريخية لإنشاء أنظمة ضمان الودائع, والأسباب الداعية لإنشائها, ثم ناقشت مجموعة التكاليف المترتبة على إنشاء نظام ضمان ودائع صريح, كذلك تطرقت إلى التصميم المثالي لأنظمة ضمان الودائع وعلاقتها بالتداعيات التي قد تنشأ جراء إنشاء النظام.

7-1 الإضافة التي ستقدمها الدراسة

ستكون هذه الدراسة هي الأولى من نوعها التي تتناول موضوع سقف الضمان في الأردن من ناحية علمية, في محاولة لتقييم مستوى هذا السقف ومدى انسجامه مع سقوف الضمان في الدول ذات الأنظمة المشابهة, ومدى ملاءمته لتحقيق أهداف إنشاء النظام.

كذلك ستقوم هذه الدراسة بتقييم قرار رفع سقف الضمان وانعكاساته على مؤشرات المخاطر وامتثال السوق في الجهاز المصرفي الأردني, ومدى مساهمته في تعزيز استقرار الجهاز المصرفي.

8-1 منهجية الدراسة

ستستخدم هذه الدراسة أسلوب المقارنة الدولية (International Comparison Approach) على عينة (Panel Data) من بيانات 47 دولة خلال الفترة 2003 – 2012, وستعتمد المنهجية على أربعة نماذج رئيسية في التحليل, تم مراجعتها والتأكد من صحة استخدامها من خلال الأبحاث العلمية المنشورة. ويعتمد النموذج الأول؛ أسلوب الانحدار الخطي المتعدد, بحيث يكون سقف الضمان هو المتغير التابع, ومجموعة من المتغيرات الاقتصادية والسياسية والمالية والمؤسسية كمتغيرات مستقلة. ويتم تقدير معادلة الانحدار للحصول على العلاقات المتبادلة بين هذه المتغيرات المستقلة والمتغير التابع, والوصول إلى معرفة اتجاه ومقدار ومعنوية تأثير كل متغير من هذه المتغيرات على تحديد سقف الضمان, Demirguc-Kunt et al. (2007). ومن خلال رسم الاتجاه العام لهذه العلاقات ومستواها في عينة الدراسة, نستطيع أن نقارن موقع سقف الضمان الذي تم اختياره في الأردن, مع الاتجاه العام المستنتج من معادلة الانحدار الناتجة, وتقييم مدى انسجام أو انحراف هذا السقف عن الممارسات المتبعة في دول عينة الدراسة, والتوجه العام لها, ومقدار هذا الانحراف إن وجد.

يستخدم هذا النموذج أربعة متغيرات مستقلة ومتغير واحد تابع وهو سقف الضمان ويرمز له بالرمز (COV), وقد تم أخذها من الدراسة المسحية المنفذة من قبل الجمعية الدولية لضامني الودائع في العام 2012 والمنشورة على الموقع الرسمي للجمعة, كما تم أخذ بيانات سقف الضمان القديم من دراسة Demirguc-Kuntet al. (2007). أما المتغيرات المستقلة فهي الناتج المحلي الإجمالي للفرد, ويرمز له بالرمز (PGDP), وقد تم أخذه من موقع البنك الدولي (www.data.worldbank.org), ومستوى الحقوق السياسية للأفراد في الدولة ويرمز له بالرمز (PR) والمنشور على موقع مؤسسة بيت الحريات, ويصنف هذا المؤشر الدول حسب مستوى الديمقراطية والحرية الفردية في المشاركة السياسية للأفراد في إدارة شؤون البلاد, بالإضافة إلى نسبة السكان فوق سن 65 سنة, والذي يقيس مستوى التقدم الصحي والتكنولوجي في الدولة ومدى رفاهية المواطنين ويرمز له بالرمز (POP65), وقد تم أخذه من موقع البنك الدولي,

والمتغير الأخير كان نسبة الودائع إلى الناتج المحلي الإجمالي, والذي يقيس مستوى انخراط المواطنين في الجهاز المصرفي واعتمادهم عليه في حفظ المدخرات وتسيير الأعمال, وهو مؤشر أيضاً لمستوى تقدم الجهاز المصرفي في البلد, ويرمز لهذا المتغير بالرمز (DEPGDP), وقد تم أخذه من موقع البنك الدولي.

يعتمد النموذج الأول على تطبيق الانحدار الخطي المتعدد على عينة البيانات لمجموعة من الدول التي تملك أنظمة ضمان ودائع جزئية وصريحة, وبحيث يكون سقف الضمان هو المتغير التابع, بينما تكون المتغيرات المستقلة هي مجموعة من المتغيرات الاقتصادية والمالية والاجتماعية والسياسية. عند الحصول على معادلة انحدار خطي متعدد مناسبة؛ يمكننا الاعتماد عليها في رسم الاتجاه العام لسقف الضمان بين مختلف الدول, ويمكننا ملاحظة توزع الدول بشكل فردي حول هذا الاتجاه العام سواء فوقه أو تحته, ونستطيع استعراض هذا التحليل من خلال جداول ورسومات الفرق بين النقاط الحقيقية مع المطابقة للانحدار والبواقي التي تنتج, (Actual, Fitted, Residual Tables and Graphs) والمتوفرة في برنامج الـ(Eviews).

$$COVit = \beta_0 + \beta_1 PCGDP_{it} + \beta_2 PR_{it} + \beta_3 POP65_{it} + \beta_5 DEPGDP_{it} + \varepsilon_{1it} \; ...(1)$$

أما النموذج الثاني, فيعتمد على دراسة نفس العينة من الدول وخلال نفس الفترة, ولكن في هذه المرة يكون المتغير التابع هو مستوى المخاطرة في الجهاز المصرفي والذي يعكس مستوى امتثال السوق (Market Discipline), ومستوى الإقبال على ممارسات ذات مخاطرة مرتفعة (Excessive Risk Taking Behavior). وتكون المتغيرات المستقلة في هذه الحالة هو سقف الضمان إلى جانب مجموعة من المتغيرات الاقتصادية والسياسية والمالية والمؤسسية, وبالتالي نستطيع أن نستخرج العلاقة بين سقف الضمان ومستوى المخاطرة في الجهاز المصرفي, فإذا كانت موجبة وذات دلالة إحصائية فإن رفع سقف الضمان سيؤثر ايجابياً على مستوى المخاطرة (أي سيؤدي إلى رفع مستوى المخاطرة, (Demirguc-Kunt, and Detragiache (2000, أما إذا كانت العلاقة سالبة فإن تأثير رفع سقف الضمان سيؤدي إلى تخفيض مستوى المخاطرة. وفي مثل هذه الحالات يتم أخذ سقف الضمان بشكلين, الأول بدلالة خطية (يتم أخذ سقف الضمان كما هو) والثانية يتم أخذه بالدلالة التربيعية (سقف الضمان مرفوعاً للقوة 2). وتفترض الأدبيات أن شكل العلاقة بين سقف الضمان ومستوى المخاطر سيكون على شكل حرف (U) Angkinand and Wihlborg (2005), ويمكن الاستدلال على وجود هذه العلاقة من خلال الإشارة السالبة لمعامل سقف الضمان بالدلالة الخطية, والإشارة الموجبة لمعامل سقف الضمان بالدلالة التربيعية, أو من خلال الإشارة الموجبة لمعامل سقف الضمان بالصورة العادية, والإشارة السالبة لمعامل

سقف الضمان بالدلالة التربيعية, وإذا تم إثبات إحدى هاتين العلاقتين, فإن شكل العلاقة سيكون على شكل حرف (U) كما يفترض المنهج المستخدم.

بناءً على ذلك, فإن تأثير زيادة سقف الضمان ستكون سلبية على مستوى المخاطرة في الجهاز المصرفي إذا كان سقف الضمان في مستويات منخفضة (أي أن زيادة سقف الضمان ستؤدي إلى تخفيض مستوى المخاطرة), أما إذا كانت مستوى سقف الضمان مرتفعاً, فإن تأثير زيادة سقف الضمان سيكون ذو إشارة موجبة (أي أنه سيؤدي إلى زيادتها). وإذا أردنا عمل إسقاط لقيمة سقف الضمان المتبع في الأردن على الشكل الناتج لهذه العلاقة, فيمكننا مقارنة موقع السقف المتبع من الاتجاهات المختلفة في هذا الشكل, ويمكننا تحديد مدى ملاءمة هذا السقف مع تأثيره على مستوى المخاطرة, وبالتالي قدرته على تحقيق أهداف السياسة العامة لمؤسسة ضمان الودائع.

المتغيرات المستقلة المستخدمة في هذا النموذج هي نفسها في النموذج السابق بالإضافة إلى سقف الضمان بشكليه المذكورين, أما المتغير التابع فيه هو نسبة التسهيلات غير العاملة ويرمز لها الرمز (NPL) وأحياناً تسمى التسهيلات المتعثرة وهي التسهيلات الائتمانية التي مضى على استحقاق أحد أقساطها غير المدفوعة 90 يوماً فأكثر حسب تعليمات البنك المركزي الأردني, وبالتالي تصنف بالتدريج حسب سلم محدد إلى تسهيلات مشكوك في تحصيلها وتسهيلات متعثرة وديون معدومة. وقد استخدم هذا المتغير لقياس مستوى استقرار الجهاز المصرفي, وقد تم أخذها من قاعدة البيانات الإحصائية على الموقع الإلكتروني للبنك الدولي.

$$NPL_{it} = \eta_0 + \eta_1 PCGDP_{it} + \eta_2 PR_{it} + \eta_3 POP65_{it} + \eta_4 DEPGDP_{it} + \eta 5COV_{it} + \varepsilon_{2it} \ldots(2)$$

أما النموذج الثالث فيحاول قياس تأثير عملية رفع سقف الضمان على مستوى استقرار الجهاز المصرفي متمثلاً بنسبة التسهيلات غير العاملة, وقد تم استخدام متغير تأشيري (Dummy Variable) يشير إلى مرحلة رفع سقف الضمان, وبحيث تأخذ الفترة التي طبق فيها سقف الضمان الجديد الرقم 1 والفترة التي كان فيها سقف الضمان القديم الرقم صفر. كما تم استخدام مجموعة من المتغيرات المستقلة الأخرى مثل الناتج المحلي الإجمالي للفرد, مستوى الحقوق السياسية للأفراد, نسبة عدد السكان فوق 65 سنة,Yoon and Juan, (2012). وقد استخدم هذا النموذج متغيراً وهمياً هو عملية رفع سقف الضمان, وقد رمز له بالرمز (Rise), حيث أخذ هذا المتغير الرقم واحد في الأوقات التي كان فيها سقف الضمان الجديد سارياً, كما أخذ هذا المتغير الرقم صفر في الأوقات التي كان فيها سقف الضمان القديم ساريا.

$$NPL_{it} = \gamma_0 + \gamma_1 PCGDP_{it} + \gamma_2 PR_{it} + \gamma_3 POP65_{it} + \gamma_4 DEPGDP_{it} + \gamma_5 Rise_{it} + \varepsilon_{3it} \quad ...(3)$$

وفيما يتعلق بالنموذج الرابع؛ فسيتم فيها التركيز على الأردن بشكل أكبر وسيتم الاعتماد على بيانات سلسلة زمنية للودائع الخاضعة لأحكام القانون كمتغير تابع, وسقف الضمان إلى جانب مجموعة أخرى من المتغيرات الاقتصادية والمالية كمتغيرات مستقلة, وسيكون التحليل على عينة ربع سنوية للفترة من 2002 إلى 2012. فقد كان المتغير التابع فيه هو مستوى الودائع بالدينار الأردني مقيّمة بالدينار الأردني, وقد رمز له بالرمز (DEP), أما المتغيرات المستقلة فقد كانت سعر الفائدة على الودائع بالدينار الأردني والتي رمز لها بالرمز (INTJ), والتي تم أخذها من قاعدة البيانات الإحصائية للبنك المركزي الأردني, كما أن المتغير المستقل الآخر هو مستوى الناتج المحلي الإجمالي في الأردن ورمز له بالرمز (GDP), وقد تم أخذه من قاعدة البيانات الإحصائية للبنك المركزي الأردني.

$$DEP_{it} = \psi_0 + \psi_1 COV_t + \psi_2 INTJ_t + \psi_3 GDP_t + \varepsilon_{4t} \quad ...(4)$$

الفصل الثاني

2. الإطار النظري: ضمان الودائع في النظرية الاقتصادية

1-2 نشأة فكرة ضمان الودائع

كانت أولى ورائدة مؤسسات ضمان الودائع في العالم هي مؤسسة ضمان الودائع الأمريكية, والتي أنشئت في عام 1933 في أعقاب الأزمة الاقتصادية العالمية وما تبعها من كساد كبير في أواخر العشرينيات وبداية الثلاثينيات من القرن الماضي. كان الهدف من إنشاء مؤسسات ضمان الودائع على مر التاريخ هو تحقيق هدفين أساسيين سميّا لاحقاً بأهداف السياسة العامة, يتمثل الأول بضمان ودائع صغار المودعين (Non sophisticated Depositors) والذين لا يكون لديهم أي سلطة وقدرة على ممارسة أي نوع من أنواع الرقابة على أداء البنوك التي يضعون ودائعهم فيها, والذين لا يكون لهم أي يد في التحكم بسياسات الإقراض والاستثمار في البنك. لذلك يقوم ضامن الودائع بالتكفّل بتعويض هؤلاء المودعين عن جميع ودائعهم في حال تم إعلان إفلاس البنك, مما قد يساهم في تخفيف حالات الذعر المالي والسحب الطارئ, وما تجرّه من آثار سلبية على الاقتصاد مثل تأثير العدوى وانخفاض السيولة المتاحة, التي تسبب الكثير من المشاكل كما ذكرنا سابقاً Financial Stability Forum, Guidance for Developing Effective Deposit Insurance System (2001). أما الهدف الثاني فيتمثّل بعدم ضمان ودائع كبار المودعين (Sophisticated Depositors) إلا بحد معين هو سقف الضمان الذي يقدمه نظام ضمان الودائع, وذلك حفاظاً على الحد الأدنى من ممارسات إدارة المخاطر في البنوك, ومنعاً لتدهور مؤشرات المخاطر لدى البنوك, خاصّة ما تسمى بالمخاطر السلوكية (Moral Hazard), بالإضافة إلى المحافظة على انضباط السوق منع الممارسات المشبوهة في الإقراض والاستثمار (Corrupt Lending) والتي قد يسببها وجود نظام ضمان كلي (سواء كان ضمني أم صريح) Demirguc-Kunt and Detragiache (2000).

تتلخص مشكلة المخاطر السلوكية في أن توفر غطاء كامل وضمان لجميع الودائع في الجهاز المصرفي (كما كان سائداً قبل إنشاء نظام ضمان الودائع الجزئي الصريح) يؤدي إلى طمأنة المودعين إلى أن ودائعهم في مأمن من الخسارة, وبالتالي يثبط حافز المراقبة والمتابعة لديهم, مما يدفع البنوك إلى الإقدام على استثمارات وعمليات إقراض ذات درجة مخاطر مرتفعة, والتي من المتوقع أن تولد عوائد مرتفعة مغرية للبنك, وذلك اعتماداً على الضمان الذي تقدمه الدولة, على اعتبار أنه سيقوم بتعويض قيمة الودائع في أسوأ الأحوال وهي حالة الإفلاس. وتتراوح درجة حدّة هذه الممارسات من مستوى إقبال على استثمارات ذات مخاطرة مرتفعة بقصد الربح (Excessive Risk Taking) وعدم اتباع السياسات الحصيفة في إدارة

المخاطر وامتثال السوق (Market discipline), إلى مستوى اتفاق بين أطراف عدة (المقرض والمقترض) قد ترتقي إلى مستوى الفساد المالي (Corrupt Lending), وبجميع الأحوال تؤدي هذه الممارسات إلى ارتفاع مؤشرات المخاطرة في الجهاز المصرفي وتراجع مستويات الاستقرار والأمان.

وفيما يتعلق بالمخاطر السلوكية في أنظمة ضمان الودائع الجزئي, نجد أن هناك علاقة بين سقف الضمان وارتفاع مستوى هذه المخاطر السلوكية, وهذا الأمر مثبت في الدراسات والأبحاث العلمية (Yoon and Juan (2012. ومن هنا نجد أن تحديد مستوى سقف الضمان قد يكون مؤثراً في الأداء الاقتصادي ومستوى الاستقرار في الجهاز المصرفي, وبالتالي تحديد الجدوى الاقتصادية من إنشاء النظام بمقارنة تكلفته ومنفعته.

تضاعف عدد الدول التي تتبنى نظام ضمان الودائع الجزئي والصريح حوالي ثلاث مرات خلال العقود الثلاثة الأخيرة, ليصل عددها إلى حوالي 89 دولة, كما هو مبين في موقع الجمعية الدولية لضامني الودائع (www.iadi.org), ويمكن الإطلاع على إحصائيات هذه الدول وتفاصيل التصميم لأنظمة ضمان الودائع التي تتبناها من خلال دراسة Landau and Lingren (1997) وكذلك دراسة (Garcia (1999 والأحدث(Laeven (2012. وقد أثبتت أنظمة ضمان الودائع على مر التاريخ بأنها كانت وسيلة ناجعة في معالجة مشكلة الذعر المالي والسحوبات الطارئة التي تصيب المودعين في فترات الأزمات المالية, كما وأثبتت الدراسات مدى أهمية هذا الضمان في الحد من ظاهرة العدوى التي تصيب البنوك السليمة وتؤدي إلى انتقال المشاكل المالية إليها, سواء كان ذلك الضمان مؤقتاً أو دائماً, وسواء كان كاملاً أم جزئياً, وقد بينت دراسة (Demirguk-Kunt and Kane (2001 هذا الأمر بشكل واضح. وقد أقدمت كثير من الدول على تطبيق مبدأ ضمان الودائع في ظروف الأزمات المالية التي ضربت هذه الدول أو المنطقة التي تقع فيها هذه الدول بشكل خاص, كما حدث في كل من السويد (1992), اليابان (1996), تايلاند (1997), كوريا (1997), اندونيسيا (1998), بالإضافة إلى ماليزيا (1998), (Demirguk-Kunt and Kane (2001. وقد تستخدم هذا الأسلوب أيضاً إذا كانت الأزمة عالمية وشملت معظم دول العالم, كما حدث في أعقاب الأزمة المالية العالمية الأخيرة (2008), حيث قامت حوالي 48 دولة باتخاذ قرارات تخص ضمان الودائع في بلدانها تحت تلك الظروف الصعبة, فقد قامت 19 دولة (من ضمنها الأردن) بتبني الضمان الكامل والصريح للودائع, وبشكل مؤقت, بينما قامت 29 دولة برفع سقف الضمان لأنظمة ضمان الودائع الموجودة لديها, سواء كان ذلك الرفع مؤقتاً أو دائماً,

Enhanced Guidance for Effective Deposit Insurance Systems, Deposit Insurance Coverage (2013) (www.iadi.org).

من جهة أخرى, لا يكفي إعلان الضمان الكامل أو تبني نظام ضمان ودائع صريح معين لكي نضمن استقرار الجهاز المصرفي, والمساهمة بشكل ايجابي في عملية التعافي والانتعاش الاقتصادي. لكن ينبغي توافر حد أدنى معين من الثقة والتزام السوق (Market Discipline) وما يسمى بالبيئة التعاقدية الرشيدة (Contracting Environment) والشفافية المصرفية (Transparency) والمسائلة (Accountability). حيث أن توافر بيئة العمل الرشيدة بالإضافة لوجود حد معين من ضمان الودائع, سوف يؤدي إلى الحفاظ على مستويات الودائع في الجهاز المصرفي, ويجنب البنوك التعرض لضغوطات السحوبات الطارئة. حيث أن توفر هذه البيئة السليمة سيضمن أن هذه الودائع التي نجح ضامن الودائع في تجنب سحبها من قبل المودعين؛ سوف تكون متوفرة للمستثمرين ليتم منحهم إياها على شكل تسهيلات ائتمانية, ولن يتم التحفظ عليها بسبب السياسات المتحفظة المبالغ بها (Over conservative Behaviors), Diamond and.Dybvig (1983).

إن وجود عناصر البيئة التعاقدية الرشيدة المذكورة, سوف يؤدي إلى استقرار أكثر في الجهاز المصرفي, ولن يتم اللجوء إلى عمليات السحب الطارئ إلا في الحالات المبررة بشكل موضوعي والتي تشمل تردي قيمة موجودات البنك Gale, (1998). وبذلك فإن أهداف نظام ضمان الودائع لن تتحقق بمجرد وضع التصميم الأمثل لهذا النظام, وليس فقط باختيار سقف الضمان الأنسب, ولكنها تحتاج إلى حد أدنى من التطور المؤسسي وتوفر البيئة التعاقدية الرشيدة Cull, Senbet and Sorge, (2000).

من جهة أخرى, فهناك العلاقة العكسية (Trade Off) بين مستوى ما يتم تحقيقه من أهداف السياسة العامة المذكورة. فلو أردنا السيطرة على عمليات السحب الطارئ, وسلوكيات الذعر المالي, والحد من ظاهرة العدوى بين البنوك, وتسريع عجلة النمو الاقتصادي والتعافي من مظاهر الأزمة المالية, فقد نستطيع أن نحقق ذلك من خلال رفع سقف الضمان, أو حتى من خلال إعلان الضمان الكامل كما قامت به الدول المذكورة أعلاه. ولكن ذلك سيصطدم بمشكلة المخاطر السلوكية وتحفيز الممارسات ذات المخاطرة المرتفعة, وبذلك نكون قد تسببنا بزيادة مستوى المخاطرة في الجهاز المصرفي, وعرّضنا استقراره للخطر, Kane, (1989). فقد أثبتت الدراسات العلمية أن تبني نظام الضمان الكامل, أو رفع سقف الضمان لمؤسسات ضمان الودائع, يساهم في زيادة درجة المخاطرة في الجهاز المصرفي, ويقلل من الاستقرار

المالي فيه (Detaragiachi, 2000). وهذا يتطلب الحكمة في تصميم نظام ضمان الودائع, وخاصة في تحديد مستوى سقف الضمان.

في حقيقة الأمر, ينظر الاقتصاديون إلى عملية تبني نظام لضمان الودائع, كما لو أنها تمثل انتقال مسؤولية الرقابة والمتابعة لأعمال البنوك واستثماراتهم, وسياساتهم الائتمانية من يد القطاع الخاص, والمتمثل بالمودعين والدائنين, والذين كان من صلب مصلحتهم أن يتابعوا أداء بنوكهم, ومستويات المخاطرة التي يتبنونها, إلى القطاع العام متمثلاً بشبكة الحماية المصرفية بكافّة أطرافها. حيث أن وجود ضمان الودائع (خاصة الضمان الكامل أو الضمان الجزئي بسقف مرتفع نسبياً) يجعل جميع الودائع أو معظمها في أمان, والفرصة تصبح مواتية للبنوك للإقبال على استثمارات ذات مستوى مخاطرة مرتفعة, طمعاً في العوائد الاستثنائية التي تقدمها هذه الاستثمارات, والتي يستفيد منها البنوك والمودعون والدائنون على حد سواء. وبالتالي فإن مسؤولية المراقبة والمتابعة ستنتقل إلى القطاع الرقابي الحكومي متمثلاً بالبنك المركزي ومؤسسة ضمان الودائع وأي جهات أخرى في شبكة الحماية المصرفية, Akerlof and Romer (1993). بالتالي, فإن تحديد سقف الضمان يجب أن يقترن بتنظيم أكبر لعمل الجهاز المصرفي, ومراقبة ومتابعة أدائه, وتعزيز ممارسات إدارة المخاطر لدى البنوك, وأول خطوة في هذا الاتجاه, تتمثل في عملية اختيار مستوى سقف الضمان الأنسب لهذا النظام, والابتعاد عن المبالغة في تخفيض أو رفع هذا السقف.

2-2 أهمية وجود نظام ضمان ودائع كنظام مستقل

تزامن إنشاء معظم أنظمة ضمان الودائع حول العالم بوجود أزمة مالية أو اقتصادية تضرب الدولة, حيث كانت الحال قبل نشوء هذه الأنظمة تقتصر على المبادرات الحكومية التي تحاول منع فشل بعض المؤسسات الاقتصادية الهامة, والتي تعتبر ذات أهمية كبيرة للاقتصاد, حيث يعتبر فشلها ذو تأثير جسيم على الاقتصاد المحلي, نظراً للحجم الكبير لهذه المؤسسات والتفرع الكبير في أعمالها وتداخله مع أعمال كثير من الشركات الأخرى, بالتالي فإن عاقبة فشل هذه المؤسسات ستكون وخيمة على الاقتصاد.

لقد اعتبر كل من Merton و Schwartz أن إنشاء مؤسسة ضمان الودائع الفدرالية كان أهم تغيير هيكلي يحدث في الجهاز المصرفي كنتيجة للذعر المالي الذي ساد في العام 1933, (Friedman and Schwartz, 1963). كما اعتبر كثير من الاقتصاديين أن إنشاء مؤسسة

ضمان الودائع الفدرالية في الولايات المتحدة كان له الأثر الأكبر في زيادة مستويات الثقة بالجهاز المصرفي, وتشجيع الادخار, وتحفيز النمو في المؤسسات المالية, وزيادة مرونة السياسة النقدية (Marlin, 1969).

في العام 1994 أدخل نظام ضمان الودائع إلى منظومة السوق المصرفية الموحدة لدول الاتحاد الأوروبي, (Folkerets, Landan, and Lindgren, 1997), (Garsia, 1999).

وعند إلقاء نظرة سريعة على التكلفة المالية التي تكبدتها حكومات دول شرق آسيا -والمعروفة بالنمور السبعة- في محاولتها لإنقاذ مؤسساتها المالية من تداعيات الأزمة المالية التي أصابتها في العام 1997, نجد أن التكلفة المالية لدولتي كوريا وتايلاند تجاوزت نسبة 30% من الناتج المحلي الإجمالي, وفي اندونيسيا كانت التكلفة حوالي 50% من الناتج المحلي الإجمالي, (world Bank ,2001) (Kyei, 1990).

تعتبر البنوك أكثر المؤسسات الاقتصادية على الإطلاق تشعباً في أعمالها وترابطا مع المؤسسات الأخرى, وهي الأكثر على الإطلاق من ناحية عدد المودعين المتأثرين بفشل هذه المؤسسات, وبالتالي فإنه من الطبيعي أن تحصل البنوك على حصة الأسد من أموال حملات الإنقاذ الحكومي للمؤسسات المتعثرة في أوقات الأزمات(Miller, 1992). كانت معظم هذه الحملات الحكومية للإنقاذ عادة تموّل من خزينة الدولة, الأمر الذي يعني أن مصدر تمويلها هو جيوب دافعي الضرائب, وبالتالي فإن تكلفة إنقاذ هذه المؤسسات وربما تكلفة الأزمة برمّتها كانت تحمّل إلى جيوب دافعي الضرائب, وقد بينت دراسة Arkelof and Romer, (1993) أنه كلما تراجعت الملاءة المالية للبنوك والمؤسسات المالية, كلما زادت تكلفة تعثر أو إنقاذ هذه المؤسسات على مؤسسات الدولة ممثلة بشبكة الحماية المصرفية.

هدفت عملية إنشاء أنظمة ضمان الودائع الصريحة لبناء هيئة مستقلة مموّلة من البنوك الأعضاء بحدّ ذاتها, لتكوين احتياطي يكون هدفه تعويض المودعين في حال فشل أحد البنوك وإفلاسه, وبالتالي تدارك تداعيات الفشل المصرفي والحدّ من تأثيراتها السلبية على الاقتصاد, مما يجعل تكلفة إفلاس أحد البنوك أو بعضها أمراً مقبولاً. بالإضافة إلى هذا الدور فإن لإنشاء أنظمة ضمان الودائع الصريحة عدة أهداف أخرى منها دوره في الحد من سلوكيات الذعر المالي والسحوبات الطارئة, والتي تسبب ضغوطات على سيولة البنوك قد تقودها إلى الإعسار المالي, وتسهل بالتالي من انتقال الأزمة بين البنوك بطريقة سقوط أحجار الدومينو, وقد بينت دراسة Merton, (1977) ودراسة Calomiris, (1990) أن الملاءة المالية للبنوك والشركات

تميل إلى التراجع في ظروف الأزمات المالية, وبالتالي تزداد احتمالية تعثر هذه المؤسسات إذا ما واجهت ضغوطات سيولة ممثلة بالسحوبات الطارئة. إضافة إلى ذلك فنظام ضمان الودائع له دور في تعزيز الكفاءة التنافسية بين مؤسسات الجهاز المصرفي من خلال إزالة الكثير من الفروقات الهيكلية بين الأطراف المتنافسة, والتي تعيق تحقيق العدالة في التنافس بين هذه الأطراف. كما أن وجود نظام ضمان ودائع يساعد على تحقيق العدالة بين مختلف الأطراف ذات العلاقة في الجهاز المصرفي, من خلال تقديم الدعم والضمانة لصغار المودعين والذين يفتقدون إلى القدرة على حماية أنفسهم من خلال متابعة أعمال بنوكهم, وحرمان كبار المودعين والدائنين منها والذين يملكون القدرة على حماية أنفسهم لكنهم يقصرون فيها ويتراخون عن تنفيذها (Stack Holders), (McCarthy, 1980).

1-1-2 دور ضمان الودائع في تعزيز استقرار الجهاز المصرفي (Financial Stabilization)

عرف دور ضمان الودائع تاريخياً في تخفيف حدة الأزمات المالية من خلال مساهمتها في التخفيف من مستويات الذعر المالي (Financial Panic) الذي يصيب المودعين عند إفلاس أحد أو مجموعة من البنوك, تسبب حالات الذعر هذه تدافعا لدى المودعين لسحب مدخراتهم من البنوك في تسابق بين المودعين للحصول على أموالهم قبل أن تنفذ السيولة من البنك, مما يعرض البنك لضغوطات غير اعتيادية من السحوبات الطارئة (Allen and Gale, 1998), ويضطره لبيع وتسييل موجوداته في وقت قصير ليتمكن من تلبية هذه السحوبات, ويؤدي ذلك إلى تكبيده خسائر كبيرة أثناء عملية البيع, وقد لا يتمكن البنك رغم ذلك كله من تلبية كافة طلبات السحب, وبالتالي تعرّض البنك لمشكلة إعسار مالي قد يضطره إلى إعلان إفلاسه. جاء دور أنظمة ضمان الودائع لإضفاء نوع من الطمأنينة لدى المودعين بأن ودائعهم مضمونة السداد حتى في أسوأ الظروف وهي إفلاس البنك, وبالتالي تخفف من حالة الذعر المالي التي تضرب الأسواق في بدايات نشوء الأزمات المالية, وما تسببه هذه الحالات من تفاقم الأمر أكثر وتجر الاقتصاد إلى حالات إفلاس تفوق تلك التي سببتها الأزمة بحد ذاتها. على الطرف الآخر يقول البعض أن وجود أنظمة ضمان الودائع سوف يؤدي إلى تعزيز وجود المخاطر السلوكية, وبالتالي انخفاض مستوى الاستقرار في الجهاز المصرفي (Demirguc-Kunt and Detragiache, 2000).

2-1-2 دور ضمان الودائع في تعزيز الكفاءة التنافسية

تساهم أنظمة ضمان الودائع في تعزيز الكفاءة التنافسية للجهاز المصرفي وذلك بطريقتين مختلفتين؛ الأولى أن وجود ضمان الودائع يجعل من إعسار أي بنك في الجهاز المصرفي بل ووصوله إلى حالة الإفلاس أمراً أكثر قبولاً لدى مودعي الجهاز المصرفي بالإضافة إلى باقي أطراف النشاط الاقتصادي, وذلك لما يقدمه ضامن الودائع من خدمة تجعل المودعين والدائنين أقل اضطراباً وذعراً في ظروف الأزمات المالية, وبالتالي تجعل الجهاز المصرفي أكثر تماسكاً وتقلل من فرص انتقال العدوى بين البنوك في هذا الجهاز. هذه الخدمة التي يقدمها ضامن الودائع, والحال الذي يصبح عليه الجهاز المصرفي بوجوده؛ يجعل السلطات الرقابية أقل تشدداً في التعامل مع البنوك المرخصة, وتجعل عملية ترخيص دخول بنوك جديدة أمراً أكثر سهولة, مما يؤدي إلى زيادة عدد البنوك المتنافسة في السوق المحلي وبالتالي تزيد من تنافسية هذا القطاع محلياً (McCarthy 1980).

الطريقة الأخرى التي تقوم بها أنظمة ضمان الودائع بتعزيز الكفاءة التنافسية في الجهاز المصرفي؛ هي من خلال إزالة الفروقات الموجودة بين البنوك الكبيرة والصغيرة في الجهاز المصرفي المحلي, وبين فروع البنوك الأجنبية والتي تتلقى دعماً من بنوكها الأم ذات الحجم الكبير والقدرة المالية الهائلة وبين البنوك المحلية الصغيرة, وبين البنوك المملوكة للدولة وبين بنوك القطاع الخاص, فالانطباع السائد بأن البنوك كبيرة الحجم هي بنوك أكثر أماناً لحفظ المدخرات نظراً لقدرتها على توفير التمويل وضخامة مركزها المالي, أما فروع البنوك الأجنبية فهي مدعومة ضمنياً وظاهرياً من قبل بنوكها الأم في الخارج وبالتالي فرصتها في توفير التمويل عند الحاجة كبيرة, وبالنسبة للبنوك المملوكة للدولة فهي تتلقى ضمانة ضمنية من الحكومة بأن جميع ودائعها وديونها مضمونة, (Kane and Wilson 1998), (Kroszner 1998). هذه الفروقات بين البنوك في الجهاز المصرفي تسبب خللاً في التوازن بين المتنافسين وتجعل من وجود تنافس كفؤ في السوق أمراً صعباً, ولذلك فإن وجود ضمان الودائع يقوم على توحيد الضمانة المقدمة لمودعي جميع البنوك وبالتالي يصبح المودع في البنك الكبير والصغير والبنك الأجنبي والمحلي والبنك الحكومي والخاص سواء في الضمانة التي يتلقونها على ودائعهم, مما يعزز الكفاءة التنافسية في الجهاز المصرفي.

3-1-2 دور ضمان الودائع في تحقيق العدالة

كانت الفكرة من جعل نظام ضمن الودائع بالشكل الجزئي والصريح, هو تقديم التغطية لصغار المودعين الذين لا يملكون القدرة على ممارسة أدوار الرقابة والمتابعة للبنوك, وذلك لعدم قدرتهم على الوصول للمعلومات اللازمة لذلك, على النقيض من كبار المودعين, والذين يكون الجزء الأكبر من ودائعهم غير مغطى, فهم يملكون القدرة على الوصول للمعلومات اللازمة عن أداء بنوكهم, وكذلك يملكون القدرة على تحليلها واستخراج التقييم اللازم عنها, وبالتالي فإنهم سيكونون الأوائل في معرفة ما إذا كان البنك سيدخل مرحلة إعسار مالي أم لا وستكون فرصتهم أكبر في سحب ودائعهم والهروب باكراً. جاء نظام ضمان الودائع ليقدم التغطية لصغار المودعين ويضمن ودائعهم بشكل كامل, ويحرم كبار المودعين منها نظراً لفرصتهم الكبيرة في الحصول على المعلومات باكراً, وكذلك للاستفادة من دورهم في مراقبة متابعة بنوكهم والضغط عليها عند الحاجة. بذلك يكون نظام ضمان الودائع قد قدم نوعاً من العدالة للأطراف المتعاملة في الجهاز المصرفي, وهو دور اجتماعي سيادي يساهم بالوصول إلى الرفاه العام للبلد أكثر من كونه دوراً مالياً اقتصادياً (McCarthy 1980).

2-2 ضمان الودائع والمخاطر النظامية (Systemic Risk)

يعتقد كثير من الاقتصاديين, أن الدولة يجب أن تميز بين حالات الإفلاس الناتجة عن مشاكل خاصة في المركز المالي لأحد أو بعض البنوك أو نتيجة تقصير وتجاوزات من قبل إدارة البنك, أو نتيجة لسوء أدائه المالي خلل فترة معينة والتي تسمى بالحالات غير النظامية للفشل (Unsystemic Failure), وبين حالات الإفلاس التي تسببها أزمات مالية عامة وشاملة سببها المخاطر النظامية وانهيار الثقة بالنظام المالي والاقتصادي بشكل عام, وتكون جميع المؤسسات التجارية والمالية عرضة للإعسار المالي في مثل هذه الحالات وتسمى الحالات النظامية للفشل (Systemic Failure) (Kaufman and Scott, 2003). يعتقد البعض أن تكلفة فشل البنوك في الحالات الخاصة وغير النظامية يجب أن يتحملها البنك نفسه, ابتداء من مساهميه وكبار الدائنين والمودعين, وذلك لأن الفشل حصل بسبب تقصيرهم في متابعة الإدارة التنفيذية المسؤولة عن تسيير شؤون البنك. أما حالات الفشل النظامية والتي يكون سببها وجود أزمة تسبب انهيار

النظـام المـالي وانعـدام الثقـة بـين مختلـف الأطـراف فـي التعـاملات الماليـة, حيـث تسـود حالـة مـن الاضطراب والذعر المالي تؤدي إلى نشوء سلوكيات مثل التدافع لسحب المدخرات من البنـوك أو السحوبات الطارئة (Bank Run), فتكون مسؤولية تحمل تكلفة فشل المؤسسات في هذه الظـروف من مسؤولية الدولة (Gibson, 1972), وعلـى عاتقهـا تقـع مسـؤولية تعـويض المـودعين فـي هـذه البنوك.

تبرر هذه المسؤولية من منطلقين رئيسيين؛ الأول هو كون هذا النـوع مـن حـالات الفشـل, حسب رأيهم, لم يكن بسبب تقصير الأطراف ذات العلاقة فـي مراقبـة ومتابعـة مستويات المخـاطر في البنك ولا بسبب الأداء الضعيف ووجود التجاوزات من جانب الإدارة التنفيذية للبنك, إنمـا كـان سببه هـو وجـود خلـل فـي الإدارة الكفوءة للاقتصـاد أدى إلـى نشـوء الأزمـة الماليـة ومـا تسـببه مـن خسائر غير اعتياديـة وغيـر متوقعـة, ومـا تسـببه مـن أجـواء انعـدام الثقـة وسـلوكيات الـذعر المـالي والتدافع لسحب المدخرات والتي قد تسبب تفـاقم الأزمـة وانتقـال المشـكلة مـن مؤسسـة إلـى أخـرى بطريقة أحجار الدومينو. وحيث أن مسؤولية الدولـة فـي إدارة الاقتصـاد المحلـي تتجلـى فـي تنظـيم الجوانب التشريعية التي تحكم المعاملات المالية والتجارية في جو مـن الطمأنينـة والأمـان, إضـافة إلـى دورهـا كسلطة نقديـة وماليـة تـتحكم بمجريـات الاقتصـاد المحلـي مـن خـلال السياسـات النقديـة والمالية التـي تتبناهـا وتطبقهـا وتتحمـل مسـؤوليتها, فإنهـا يجـب أن تضـمن أن تتـوفر أجـواء العمـل الصحية والسليمة, وأن يبقى الاقتصاد المحلي يعمل بكفاءة كما هو مطلوب.

إن فشل الدولة في توفير هذه الظروف, نتيجة عدم استخدام السياسـة النقديـة أو الماليـة الأنسـب, أو نتيجة قصور الدولة في تنظيم السـوق المحلـي بالتشـريعات الماليـة والمصـرفية التـي تضـمن حسـن تنظيم التعاملات المالية, يخلف ثغرات في هذه الأنظمة ونقصاً في التعليمات الناظمة لها, مما يتيح إمكانية حدوث تجاوزات في جانب معين قد تسبب مشاكل يصعب اكتشافها أو احتواؤها في الوقت المناسب, وبالتالي تستمر لفترة كافية لكي تستفحل وتتعاظم وتصبح أزمـة ماليـة تضـرب الاقتصـاد المحلي بشكل شامل إن لـم تتعـداه إلـى دول أخـرى (Kaufman and Scott, 2003). بنـاءاً علـى ذلك, فعند حدوث أزمـات ماليـة وحـالات فشـل نظاميـة فإنـه مسـؤولية الدولـة أن تتحمـل تكلفـة انقـاذ المؤسسات المالية المتعثرة بسبب هذه الظـروف, وهـذا مـن المبـررات التـي تسـاق لتبريـر حمـلات الدعم الحكومي للمؤسسات المتعثرة في أوقات الأزمات المالية.

المنطلق الثاني الذي يبرر تحمل الحكومة لتكلفـة تعثـر البنـوك فـي فتـرات الأزمـات الماليـة هو كون تكلفة ترك هذه البنوك تواجه مصير التعثر ستكون أعلى بكثير من تكلفة تقديم الدعم لهذه

المؤسسات ومعالجتها قبل الوصول إلى حالة الإفلاس (Kaufman, 1995), أو حتى محاولة الحد من انتشار العدوى بين البنوك السليمة في الجهاز المصرفي نتيجة الترابط في المعاملات المالية بين هذه البنوك وكما بينت دراسة (Angilini, et al. 1996), ودراسة Sheldon and Maurer 1998).

يعتبر انخفاض رؤوس أموال البنوك وارتفاع مستوى الرافعة التمويلية لديها من أهم الأسباب التي تسبب هشاشة الجهاز المصرفي في مواجهة ظاهرة العدوى بين البنوك, حيث أن الصدمة الأولى الناتجة عن خسارة جسيمة في أحد البنوك ستؤدي إلى عجز هذا البنك عن تسديد التزاماته تجاه الأطراف الدائنة له, والتي من ضمنها بنوك أخرى في الجهاز المصرفي, وبسبب كون هذه الخسائر تفوق في حجمها مقدار رأسمال البنك فإنها ستؤدي إلى إفلاس هذا البنك وتصفيته. بالتالي فإن البنك الثاني (أي بنك في الجهاز المصرفي يدين للبنك الأول بالتزامات مالية) الذي يدين للبنك الأول (البنك الأول الذي تلقى الخسارة) بالتزامات مالية محددة, سوف لن يتلقى هذه الأموال في الوقت المحدد لها, وإذا كانت ديونه على البنك الأول المفلس أكبر من مقدار رأسماله فإن هذه الخسارة ستؤدي إلى إفلاس البنك الثاني أيضاً. البنك الثاني كبقية البنوك في الجهاز المصرفي؛ يدين إلى بنك ثالث بحصة من مصادر تمويله, وسيكون بالتالي عاجزاً عن تسديد التزاماته إلى البنك الثالث, وإذا كانت ديون البنك الثالث على الثاني أكبر من حجم رأسماله فإنها ستسبب إفلاس البنك الثالث, وهكذا تستمر سلسلة الإفلاس بما يعرف بانتقال العدوى على طريقة أحجار الدومينو.

حاولت لجنة بازل للرقابة على البنوك عند وضعها لمقررات بازل II أن تحدّ من سهولة انتقال حالات الإفلاس من بنك إلى آخر عند حدوث أزمة مالية, وذلك من خلال تدعيم رأس مال البنك وتحديد نسبته بحد أدنى منسوب إلى مقدار الموجودات المرجحة بالمخاطر التي يتعامل بها البنك, وبحيث لا يقل مستوى رأس مال البنك عن حد معين, وبالتالي يكون كافياً إلى حد ما لامتصاص أثر أي خسائر غير متوقعة تكون خارج نطاق توقعات إدارة البنك, وبحيث يكون البنك قادراً على استيعاب الصدمات الناتجة عن تلقيه خسائر من خلال إفلاس البنوك الأخرى المرتبطة معه في سلسلة التعاملات المصرفية, والتي تسبب انتقال العدوى بطريقة أحجار الدومينو (Crockett, 1997). وقد حددت لجنة بازل ثلاث دعامات رئيسية لتحقيق ذلك كانت الدعامة الأولى مخصصة لتحديد آلية احتساب رأس المال النظامي المقبول والمعتمد لغايات هذا المعيار, وحدد كذلك آلية احتساب مقدار المخاطر الائتمانية والمخاطر السوقية والمخاطر التشغيلية, وحدد حداً أدنى لنسبة رأس المال النظامي إلى مجموع هذه المخاطر بمقدار 8%. وقد تولت الدعامة

الثانية تحديد مسؤولية الدولة عن مراقبة ومتابعة تطبيق معيار كفاية رأس المال, لضمان التزام البنوك بتطبيقه أولاً ولضمان صحة تطبيق المعيار ثانياً,(Basel II Accord, 2004). وبناءً على ذلك فإنه يقع على عاتق الدولة مسؤولية ضمان متانة الجهاز المصرفي المحلي وحصانته في مواجهة أي صدمات خارجية على شكل خسائر مرحلة إليه من بنوك أخرى نتيجة فشل هذه البنوك وإفلاسها. ومن منطلق مسؤولية الدولة وعدم مسؤولية البنوك عن حدوث حالات إفلاس في ظروف الأزمات المالية فإن تكلفة ضمان ودائع المودعين في مثل هذه الظروف يجب أن تتحمله الدولة.

3-2 ضمان الودائع وإدارة المخاطر

تعتبر أنظمة ضمان الودائع من أهم أطراف شبكة الحماية المصرفية, وذلك لمساهمتها الفاعلة في تعزيز استقرار الجهاز المصرفي وتخفيف مستويات المخاطر فيه, ولا يتعارض هذا الدور الذي تقوم به أنظمة ضمان الودائع مع دور البنك المركزي كجهة رقابية ومنظمة لعمل البنوك المرخصة في الدولة, حيث يقوم البنك المركزي بمتابعة تطبيق التعليمات الرقابية المصدرة للبنوك وبمتابعة امتثال البنوك والتزامها بتطبيق هذه التعليمات, كما يقوم بمراجعة للأداء المالي وتحليل مستويات المخاطر الموجودة في هذه البنوك على اختلاف أنواعها من مخاطر ائتمانية ومخاطر سيولة ومخاطر سوقية ومخاطر تشغيلية إلى غيرها من أنواع المخاطر التي قد تسبب تراجع الملاءة الائتمانية للبنك.

أما أنظمة ضمان الودائع فتقوم بالمساهمة باستقرار الجهاز المصرفي وتقليل مستويات المخاطر فيه من جانب آخر, حيث أن المخاطر التي تعنى بها أنظمة ضمان الودائع تختلف عن المخاطر التي تعنى بها البنوك المركزية, فضامن الودائع –من حيث مبدأ إنشاء النظام- يهتم بنوعين من المخاطر أكثر من غيرها وهي مخاطر السحوبات الطارئة وهي تدافع المودعين بشكل جماعي لسحب ودائعهم من البنك (Bank Run) في ظروف الأزمات المالية وعند رواج إشاعات عن البنك, والنوع الآخر هو المخاطر السلوكية (Moral Hazard) وهي المخاطر الناتجة عن تقديم ضمانة للمودعين, حيث أن هذه الضمانة ستعمل على إضعاف حافز الرقابة الذاتية من قبل كبار المودعين والدائنين والمساهمين (Demirguc and Dtragiache, 2000), بل وتعمل على تحفيز البنك على استثمار أموال المودعين في تسهيلات ذات درجة مخاطر مرتفعة, وتحويل هذه المخاطر إلى ضامن الودائع بصفته الجهة التي ستدفع تكلفة تعويض المودعين في حال إفلاس

البنك (Demirguc and Huizinga, 1999). بالإضافة إلى أن المخاطر السلوكية قد تنشأ بين البنك والمودعين, حيث أن تقديم الضمانة للمودعين من قبل ضامن الودائع سوف يثبّط الحافز لدى المودعين لممارسة أي نوع من أنواع الرقابة والمتابعة للبنك, وبالتالي سوف يفتح المجال للبنك للدخول في استثمارات ذات مستويات مخاطر مرتفعة. باختصار فإن وجود الضمانة الحكومية سوف يؤدي إلى الإخلال بالأساس الذي يوفر آلية انضباط السوق, فبوجود هذه الضمانة فإن المودعين لن يقوموا بطلب علاوة مخاطر إضافية على ودائعهم, وبالتالي هذا يغري البنك أن يقوم باستغلال الفرق الكبير بين العائد على استثماراته الخطرة وتكلفة أمواله المنخفضة (McCoy, 2006).

1-3-2 حدّة المخاطر مقابل احتمالية حدوثها (Severity vs. Frequency)

يسبب فشل أحد البنوك في الجهاز المصرفي إرباكا قد يتفاوت تأثيره على بقية الأطراف في هذا الجهاز, حسب حجم البنك المتعثر, وحسب تشعب أعماله وتغلغلها في بقية الأطراف العاملة في الجهاز المصرفي, وكذلك حسب قاعدة المودعين التي يملكها. حيث أن فشل البنك ذو قاعدة المودعين الكبيرة سيسبب حتماً إرباكا لشريحة كبيرة من المودعين, وسيسبب تدافعهم واضطرابهم بذعر مالي في باقي الجهاز المصرفي, كما أن تداعيات سقوطه على الاقتصاد المحلي ستكون مؤثرة بشكل كبير, وسيستغرق الاقتصاد فترة طويلة حتى يتعافى من تبعات هذا السقوط. تأتي مهمة نظام ضمان الودائع الصريح في مثل هذه الظروف للحدّ من حدّة هذه المشكلة, ومحاولة امتصاص جزء من صدمة الفشل المصرفي, وإضعاف تأثيرها من خلال توفير الضمانة لشريحة واسعة من المودعين المتضررين, مانعاً بذلك من التسبب بإرباك وذعر مالي لدى هذه الفئة وغيرها من عملاء بقية البنوك في الجهاز المصرفي (Allen and Gale, 1998), ومانعاً لانتقال العدوى بين بقية أطراف الجهاز المصرفي الذي يؤدي إلى سقوطها بالتتابع مثل سلسلة أحجار الدومينو. تكون مهمة هذا النظام بهذه الطريقة هي التخفيف من عمق وحدّة مشكلة فشل أحد البنوك (Severity), ومنع انتشارها إلى بقية البنوك, ليصبح بذلك أمر سقوط أحد البنوك المتعثرة في الجهاز المصرفي أمراً أكثر قبولاً لدى السلطات الرقابية, نظراً لانخفاض حجم تبعات هذا السقوط على الاقتصاد المحلي بشكل عام.

على الجانب الآخر؛ هناك آراء تقول بأن إنشاء نظام صريح لضمان الودائع, حتى ولو كان هذا الضمان جزئياً؛ فإنه سوف يؤدي إلى خلق نوع آخر من المخاطر تسمى المخاطر السلوكية, وأن

هذه المخاطر إذا لم يتم الانتباه إليها والتعامل معها قد تسبب تراجعاً في الاستقرار المالي للجهاز المصرفي, وقد تكون بذلك تكلفة إنشاء النظام أعلى من المنفعة المتأتية منه (Demirguc and Detragiache, 2000). إن حصول ارتفاع في مستوى المخاطر السلوكية سيؤدي بالضرورة إلى ارتفاع احتمالية تعثر أي بنك في الجهاز المصرفي (Probability of Default) والتي تسمى أحياناً (Frequency of Failure), وبالتالي فإن محاولة المشرّع تخفيض مستوى مخاطر السحوبات الطارئة والذعر المالي من خلال إنشاء نظام ضمان ودائع صريح, سيؤدي بالضرورة وبشكل تلقائي إلى رفع مستوى المخاطر السلوكية, وهذه العلاقة العكسية بين هذين النوعين من المخاطر يحتّم على المشرّع تصميم نظام ضمان الودائع بحيث يراعي التوازن بين هذه المخاطر, وبما يعظم المنفعة المتأتية من إنشاء النظام والمتمثلة بزيادة استقرار الجهاز المصرفي. لقد بينت دراسة (Kane, 1989) أن تقديم الضمانة لصناديق التوفير والادخار (Thrift) في الولايات المتحدة أدى إلى زيادة مستويات المخاطر لدى هذه البنوك أثناء أزمة الديون الأمريكية في العام 1980, كما بينت الدراسة أن سقف الضمان المرتفع نسبياً كان أحد العوامل المؤثرة في تراجع مستوى الاستقرار في الجهاز المصرفي.

تعتبر هذه المخاطر من المعايير التي يتم استخدامها في قياس وتقييم فعالية وكفاءة أنظمة ضمان الودائع حول العالم, فأنظمة ضمان الودائع التقليدية والمتمثلة بوجود الضمان الضمني غير الصريح, سوف يؤدي إلى أن يكون عمق التأثير لأي فشل مصرفي كبيراً على الجهاز المصرفي بكامل أعضاءه, وسيكون هناك مستوى مرتفع من مخاطر السحوبات الطارئة والذعر المالي, وهذا ما نقصد به هنا عمق المشكلة (Severity). أما الأنظمة التي يكون فيها التعويض كاملاً (Blanket Guarantee) أو التي يكون فيها سقف الضمان مرتفعاً نسبياً, فتسبب هذه الأنظمة خلق المخاطر السلوكية, وستؤدي إلى تراجع استقرار الجهاز المصرفي, وسترتفع احتمالية تعثر البنوك وهو ما نقصد به هنا باحتمالية أو تكرار حدوث المشكلة (Frequency), وقد بينت دراسة (Imai, 2006) أن انتقال اليابان من الضمان الكامل إلى الضمان الجزئي في العام 2002 أدى إلى تحفيز آليات انضباط السوق.

يكون تأثير إنشاء أنظمة ضمان الودائع بذلك هو باتجاه تخفيض من عمق وحدّ مشكلة الفشل المصرفي, وتخفّض من مخاطر السحوبات الطارئة والذعر المالي. لكن التصميم غير الملائم لهذه الأنظمة؛ سيؤدي إلى زيادة احتمالية حدوث الفشل المصرفي بسبب ارتفاع مستوى المخاطر السلوكية. لذلك يجب عند إنشاء أنظمة ضمان الودائع دراسة تأثير الخصائص العامة

للنظام على استقرار الجهاز المصرفي, ومن أهم هذه الخصائص هي سقف الضمان, وهي من الأهداف الرئيسية لهذه الدراسة. حيث أن تأثير سقف الضمان غير المناسب سيكون سلبياً على استقرار الجهاز المصرفي, سواء كان هذا السقف أعلى أو أقل من اللازم.

2-3-2 مخاطر السحوبات الطارئة

كما ذكرنا سابقاً فإن الهدف الأساسي من إنشاء أنظمة ضمان الودائع هو توفير الحماية للمودعين في الجهاز المصرفي من خطر فقدان مدخراتهم عند تعرض البنوك للتعثر, وذلك في محاولة من المشرّع للحدّ من ظاهرة تدافع المودعين إلى البنك لسحب ودائعهم, والتي تظهر في ظروف الاضطرابات والأزمات المالية (Allen and Gale, 1998). سبب هذه العلاقة هو أن وجود الضمانة الأكيدة والمصرّح بها من قبل الدولة متمثّلة بنظام ضمان الودائع الصريح؛ يقدّم الطمأنينة لهؤلاء المودعين بأنهم سيحصلون على مدخراتهم حتى لو سارت الأمور إلى الأسوأ وهو تعرض البنك للإفلاس والتوجه نحو تصفيته. لذلك فإن عدم وجود مثل هذه الضمانة يجعل البنك عرضة لأي تدافع جماعي من قبل المودعين لسحب الودائع عند حدوث أي اضطراب مالي أو حتى عند رواج أي إشاعة. بالتالي وبحكم الاختلاف الهيكلي الموجود في ميزانية البنك والمتمثل بفجوة آجال الاستحقاق؛ فإن مثل هذه التدافعات سوف تشكل ضغطاً على الموجودات السائلة لدى البنك, والتي هي بالأصل محدودة بمستوى السحوبات الاعتيادية اليومية والمبنية على دراسات ومتابعات وتوقعات عن عملاء البنك(miller, 1992) و (Roe, 1984). يضطر البنك في مثل هذه الحالات إلى القيام ببيع جزء من موجوداته وتحويلها إلى نقد سائل بأسرع وقت ممكن, مما يؤدي إلى خسارة في قيمة هذه الموجودات عند البيع, وإذا ما ساءت الأمور بشكل أكبر فإن البنك لن يستطيع أن يلبي هذه السحوبات حتى وإن حاول بيع موجوداته بخسارة, فمعظم موجودات البنك هي من الموجودات طويلة الأجل والتي تحتاج إلى وقت طويل لتسييلها, وبالتالي فإن البنك لن يتمكن من سداد الالتزامات المترتبة عليه وسيضطر البنك المركزي إلى إعلان إفلاس هذا البنك(Macey and Miller, 1995).

3-3-2 السحوبات الطارئة ومعضلة السجناء (Prisoner Dilemma)

لا تقتصر مخاطر السحوبات الطارئة على صغار المودعين الذين لا يملكون المعلومات الكافية عن أوضاع البنك, بل يتعداه إلى كبار المودعين أو ما يسمى بالمودعين العقلانيين (Rational Depositors). حيث أن صغار المودعين لا يملكون القدرة الكافية على الحصول على المعلومات أو حتى استخلاصها من البيانات من خلال إجراء التحليل الشامل لمستوى الملاءة المالية والأداء لهذه البنوك, وبالتالي تحديد الوضع الائتماني للبنك وإن كان معرضاً لخطر حقيقي أم أن الأمر مجرد إشاعات متداولة. أما المودعون العقلانيون؛ فهم يستطيعون معرفة وتقييم الوضع الائتماني للبنك, وتحديد إن كان هذا البنك معرضاً للإفلاس أم لا, ولكنهم لا يتصرفون بناءً على هذه النتيجة, المودعين العقلانيين يعلمون أنه مهما كان الوضع المالي للبنك سليماً فإنه لن يستطيع الصمود تحت ضغط السحوبات الطارئة سوى فترة قصيرة محدودة, وبالتالي فإنهم يعلمون أن عدم اندفاعهم وتسابقهم إلى البنك لسحب مدخراتهم قد يؤدي إلى خسارتهم لهذه المدخرات نتيجة لنفاذ السيولة لدى البنك (Kane and Rise, 1998). لذلك فهم لا يعولون على قدرة المودعين على التحليل والاستنتاج حول ما إذا كان الوضع المالي للبنك سليماً أم لا, ولو كان الأمر كذلك لكانت المحصلة أن يستمر البنك في عمله وتكون النتيجة بما يعظم مصلحة جميع الأطراف(Aharony and Swary, 1996). إن قيام كل طرف بالتصرف بما يرى فيه مصلحته الشخصية ودون النظر إلى تأثير هذا التصرف على المصلحة العامة ومحصلة التأثير على جميع الأطراف؛ سيؤدي إلى نتائج كارثية على مستوى جميع الأطراف دون استثناء, وهو ما يعرف بمعضلة السجناء في نظرية الألعاب. لقد بينت دراسة (Calomiris and Wilson, (1998 أن المودعين في مدينة نيويورك كانوا قادرين على التمييز بين البنوك ذات مستويات المخاطر المرتفعة والبنوك ذات مستويات المخاطر المنخفضة في الفترة ما بين 1920 و1930 وهي الفترة التي سبقت الأزمة المالية الكبيرة التي تبعها الكساد الكبير.

4-3-2 السحوبات الطارئة وتأثير العدوى (Contagion Effect)

هناك عدة طرق تنتقل فيها العدوى بين البنوك المتعثرة في الجهاز المصرفي, إحداها من خلال ارتباط هذه البنوك مع بعضها بسلسلة من التسهيلات الائتمانية التي تفوق في حجمها حجم رأس المال الذي يملكه البنك, فتعثر أحد البنوك وعدم قدرته على سداد التزاماته إلى الدائنين سوف

يؤدي إلى عدم استلام الدائنين للتدفقات النقدية التي يتوقعونها, وإذا كان أحد هؤلاء الدائنين بنكاً وكان الدين الذي امتنع البنك الأول عن سداده أكبر من رأس مال البنك الثاني؛ فإن تعثر البنك الأول سيؤدي بالضرورة إلى تعثر البنك الثاني, كما تم توضيح ذلك سابقاً. (Kaufman and Scott, 2003). وهكذا تستمر السلسلة في إسقاط البنوك تباعاً بما يعرف بظاهرة أحجار الدومينو.

أما الطريقة الثانية فهي الناتجة عن الذعر المالي الذي يسود بين الأطراف المتعاملة في الجهاز المصرفي وخاصة المودعين. حيث أن المودعين ولمجرد سماعهم بخبر إفلاس بنك معين أو حتى تدافع الناس على بنك معين لسحب ودائعهم, يقومون بالتدافع هم أيضاً نحو بنوكهم خوفاً من أن ينتقل إفلاس أي بنك إلى بنك آخر, مدفوعين بنقص المعلومات الصحيحة عن أوضاع البنوك ومستوى الملاءة المالية لها, وغير مدركين أن هذا التدافع هو أصلاً المادة الأساسية التي تنتقل من خلالها العدوى بين البنوك المتعثرة إلى البنوك السليمة من خلال ما يسمى بالإعسار الذاتي (Self Fulfilling), وقد بينت دراسة (Macey and Miller, (1995 كيف أن هذا التدافع من الممكن بسهولة أن يؤدي إلى إعسار أي بنك سليم ويسبب تعثره. بالتالي؛ فإن الضغط الذي يمارسه المودعون على بنوكهم من خلال تدافعهم لسحب مدخراتهم هو الذي يشكّل التحدي الأكبر للبنك في فترات الأزمات المالية, والذي يمكن أن يشكل خطراً على الملاءة المالية للبنك وقد يسبب إفلاسه (Crockett 1997).

يتعدى تأثير هذه الظاهرة إلى خارج الجهاز المصرفي ليشمل باقي قطاعات الاقتصاد, فالسحوبات الطارئة قد تنتشر بفعل تأثير العدوى إلى باقي أطراف الجهاز المصرفي مشكّلة دوامة من الذعر المالي, والتي تستمر بالاتساع حتى تؤثر بشكّل مادّي على حجم الودائع في الجهاز المصرفي وحدوث خلل في المهمة الأساسية التي تقدمها البنوك والمتمثلة بكونها وسيطاً مالياً بين الأطراف ذات الفوائض المالية (المودعون) والأطراف ذات العجز المالي (المقترضون), حيث يؤدي ذلك إلى انكماش عرض النقد في الاقتصاد, وتراجع بل وتعطّل منح التسهيلات من قبل البنوك, نتيجة لتراجع الأموال المتوفرة لمنح الائتمان من جهة ونتيجة تحفظ البنوك في منح التسهيلات نتيجة ارتفاع مستويات المخاطر من جهة أخرى. وبما أن التسهيلات الائتمانية هي المحرك الرئيسي للاقتصاد المحلي؛ فإن تراجعها يؤدي إلى تراجع النمو الاقتصادي وانخفاض الإنتاج الكلي وارتفاع مستويات البطالة (McCoy 2006).

5-3-2 المخاطر السلوكية

تعتبر المخاطر السلوكية هي التحدي الأكبر لأي نظام ضمان ودائع ينشأ ومهما كانت خصائصه, سواء كان هذا النظام يقدم ضمانة كاملة أو جزئية. وقد بينا أن مقدار سقف الضمان يمكن أن يكون عاملاً مؤثراً بشكل كبير على استقرار الجهاز المصرفي, وهو موضوع بحث هذه الدراسة, وطريقة تأثير سقف الضمان على استقرار الجهاز المصرفي هي في غالبيتها من خلال المخاطر السلوكية, ومحاولة تحجيم هذه المخاطر قدر الإمكان ابتداءً من اختيار سقف الضمان المناسب. يبدأ موضوع المخاطر السلوكية من مبدأ انضباط السوق, وتحديداً من القاعدة المعروفة في الاقتصاد والمتمثلة بالعلاقة الطردية بين مستوى مخاطر الاستثمار والعائد المطلوب على هذا الاستثمار, حيث أنه كلما زادت درجة المخاطر لاستثمار معين زاد العائد الذي يطلبه المستثمر مقابل أن يضع أمواله في هذا الاستثمار, وتنسحب هذه القاعدة على المودعين الذين يدّخرون أموالهم لدى البنك مقابل عائد معين يتمثل في نسبة فائدة معلومة يقدمها البنك, وكلما زادت درجة مخاطر هذا البنك زادت احتمالية عدم تمكن المودعين من استرداد مدخراتهم, وبالتالي فإنهم سيقومون بنقل ودائعهم من هذا البنك إلى بنك آخر يقدم لهم نفس معدّل الفائدة ولكنه يتمتع بدرجة مخاطر أقل, لذلك يقوم البنك الأول بإغراء المودعين عن طريق تقديم معدّل فائدة أعلى لتعويض المودعين عن مستوى المخاطر المرتفع, ولإقناعهم بأن يبقوا ودائعهم في البنك. بالتالي فإن لدى الجهاز المصرفي آلية ضبط خاصة به تسمى انضباط السوق (Market Discipline) حيث كلما ارتفعت مستويات المخاطر في البنوك أدى ذلك إلى ممارسة المودعين ضغوطاتهم على البنوك, وطلبهم لمعدلات فائدة مرتفعة, مما يزيد من كلفة الأموال على البنك وبالتالي يقلص أرباحه, مما يضطره إلى تخفيض مستوى مخاطره إلى مستويات أقل, لكي يتمكن من الحفاظ على ودائعه ومصادر أمواله, وبتكلفة مقبولة ليتمكن من تعظيم أرباحه (Caldwell, 2007).

تؤثر الضمانة التي يقدمها ضامن الودائع على آلية انضباط السوق, من خلال الإخلال بالعلاقة المذكورة بين مستوى المخاطر والعائد المطلوب, وقد بينت دراسة Dimirguc and Hizinga, (2004) أن وجود الضمان الصريح للودائع سوف يؤدي إلى إضعاف انضباط السوق. حيث يضفي وجود التعويض الذي يعد ضامن الودائع بتقديمه للمودعين في حالة الإفلاس نوعاً من الطمأنينة على المودعين, ويحول حرصهم على ودائعهم وسلامتها إلى اتّكال واعتماد زائد على ضمانة ضامن الودائع, وبالتالي ينخفض الحافز لدى المودع لطلب عائد أعلى عند وجود مستوى مخاطر أعلى, مما يساعد البنك على الحصول على أموال بتكلفة منخفضة بالرغم من أنه

يستثمرها في استثمارات مرتفعة المخاطر (Demirguc-Kun and Detragiache, 2000). محصلة هذا الأمر تكون بارتفاع مستوى المخاطر لدى الجهاز المصرفي بشكل عام نظراً لتعطل آلية انضباط السوق بسبب تراجع الحافز الموجود أصلاً عند المودعين لمتابعة مستويات المخاطر لدى البنوك, وممارسة الضغوطات الخاصة بهم عليها.

6-3-2 وسائل الحدّ من المخاطر السلوكية

تعتبر المخاطر السلوكية من المنتجات الفرعية (By Product) لنظام ضمان الودائع, أي أنها تنشأ وتزيد بوجود هذا النظام, ولذلك فإن الخطوة الأولى في مواجهة هذه المشكلة هي من خلال تصميم نظام ضمان الودائع نفسه, وبحيث يقلل قدر الإمكان من إنشاء المخاطر السلوكية كما سنوضح تالياً:-

1-6-3-2 تصميم ضمان الودائع

تتفاوت أنظمة ضمان الودائع من حيث تفاصيل تصميمها, ولا تقتصر هذه الاختلافات على الأمور الإدارية الشكلية ولكن تتعداها إلى الأمور الفنية التي يتحدد بناءً عليها كثير من النواتج الفرعية التي من أهمها المخاطر السلوكية. لا تكفي الرقابة من قبل السلطات على البنوك للسيطرة على المخاطر السلوكية, فقد بينت دراسة (Caprio and Klingebiel, (2002 أنه كلما زاد حجم الأموال المنفقة على مراقبة ومتابعة البنوك, وكلما زاد تعقيد الطرق التي تتم فيها هذه المراقبة, كلما كان الأثر أقل على زيادة مستوى استقرار الجهاز المصرفي. وبالتالي فإن موضوع تدارك هذه المخاطر قبل إنشاء النظام, وتحديداً في مرحلة تصميم النظام وتحديد المفاصل الأساسية له؛ قد يكون هو العامل الأكثر فاعلية في الحد من هذه المخاطر.

إن من أهم المفاصل الأساسية في تصميم نظام ضمان الودائع, والتي لها الدور المؤثر في التقليل من حجم المخاطر السلوكية قدر الإمكان هي التغطية (Coverage), الضمان التشاركي (Coinsurance) ونظام التعرفة المرجحة بالمخاطر (Risk Based Premium System).

أ - التغطية (Coverage)

تحدد التغطية شيئين أساسيين في نظام ضمان الودائع هما نطاق التغطية (Coverage Scope) مقابل مستوى التغطية (Coverage Limit), ويقصد بنطاق التغطية هو تحديد أنواع الحسابات أو أنواع المودعين الذين سيشملهم الضمان, حيث أن شمول جميع أنواع المودعين بالضمان بما في ذلك الشركات الكبرى والبنوك التجارية والاستثمارية وودائع الحكومة يؤدي إلى خسارة مجهود شريحة كبيرة من كبار المودعين في مراقبة ومتابعة الأداء المالي لبنوكهم, والذين يملكون القدرة على ممارسة هذا الدور الرقابي ومتابعة مستويات مخاطر البنك, وخاصة إذا كانت الضمانة كاملة أو ذات سقف مرتفع. وقد بينا أن دراسة (Kane, (1989 أظهرت أن سقف الضمان المرتفع في الولايات المتحدة كان أحد أهم الأسباب التي أدت إلى تفاقم أزمة الديون الأمريكية في العام 1980.

من المعروف أن كبار المودعين يملكون قدرة أكبر على الوصول إلى المعلومات اللازمة عن الأداء المالي للبنك, كما يملكون الخبرة الكافية والقدرة على تحليل هذه المعلومات واستخراج التقييم اللازم للمخاطر, وبالتالي فإن استثناء هذه الشريحة من الضمان سيؤدي إلى كسب دورها في مراقبة ومتابعة أداء البنك, وسيقلل من وجود المخاطر السلوكية. ينسحب على موضوع نطاق التغطية تحديد أنواع العملات التي يشملها الضمان والبنوك التي تخضع لذلك وبالتالي حصر وبيان الشريحة المستهدفة من عملية الضمان.

أما مستوى التغطية أو سقف الضمان؛ فيقصد به الحد الأعلى لمبلغ التغطية الذي ينبغي على ضامن الودائع أن يدفعه, وهو متّبع لدى أنظمة ضمان الودائع الجزئية, حيث أن بعض الأنظمة تطبق نظام الضمان الكامل (Blanket Guarantee) والذي لا ينص على سقف معين, وهو عادة ما يطبق بشكل مؤقت في ظروف الأزمات المالية.

لقد وجد أن هناك علاقة طردية مثبتة تبين أنه كلما زاد سقف الضمان لدى مؤسسات ضمان الودائع؛ كلما زادت مستويات المخاطر السلوكية التي تنشأ نتيجة لهذا النظام Angkinand and Wihlborg, (2005). حيث أن ارتفاع سقف الضمان يؤدي إلى إدخال أكبر عدد ممكن من المودعين في شريحة المودعين المضمونين بالكامل, وبالتالي خسارة جهودهم في ممارسة الدور الرقابي, وكلما زاد سقف الضمان كلما كان المودعون المضمونون بالكامل من شريحة كبار المودعين, وبالتالي فإن المودعين الذين يملكون القدرة على ممارسة الأدوار الرقابية

بكفاءة وقدرة عالية سوف يندرجون تحت قائمة المضمونين بالكامل, وسيتم تثبيط دورهم الرقابي وبالتالي سيؤدي ذلك إلى ارتفاع مستوى المخاطر السلوكية.

يعتبر مستوى التغطية من المواضيع الأكثر حساسية عند تصميم نظام ضمان الودائع, حيث أن تحديده بشكل مناسب يعتبر التحدي الأكبر لضامن الودائع, وكما هو موضح في الفصل الأول, حيث أن سقف الضمان المنخفض لن يكون قادراً على تأدية الدور الذي من أجله أنشأت أنظمة ضمان الودائع وهو منع السحوبات الطارئة الناتجة عن الذعر المالي, من خلال ضمان ودائع شريحة كبيرة من صغار المودعين, وكذلك الحال فإن سقف الضمان المرتفع سيؤدي إلى ظهور مخاطر سلوكية قد يكون تأثيرها على الجهاز المصرفي ملموساً ومؤثراً أكثر من المتوقع, ولذلك فإن التحدي الأبرز, والذي هو من صلب مهام هذه الدراسة, هو تحديد السقف الأنسب والأكثر ملاءمة للجهاز المصرفي.

ب - الضمان التشاركي (Coinsurance)

يقصد بالضمان التشاركي في نطاق عمل ضمان الودائع هو تشارك المودع مع ضامن الودائع في تحمل تكلفة إفلاس البنك, وذلك من خلال وضع نسبة معينة بدلاً من رقم معين, أو كليهما, كسقف للضمان المقدم, فمثلاً عند إفلاس بنك معين يقوم ضامن الودائع بتعويض المودع بنسبة معينة (30% مثلاً) من مجموع ودائعه لدى البنك المفلس, والباقي يتبقى لمتحصلات التصفية. ويمكن استخدام نظام هجين من النظامين؛ فمثلاً يقدم ضامن الودائع سقفاً منخفضاً برقم معين يتم دفعه للمودعين كتعويض فوري, ويقوم بتعويضه عن المبالغ المتبقية فوق هذا السقف بنسبة معينة.

إن وجود الضمان التشاركي يساهم في زيادة مستوى مخاطر السحوبات الطارئة نتيجة لانخفاض الضمان المقدم لشريحة كبرى من الناس عن الضمان الكامل, وبالتالي فإن مستوى الثقة والطمأنينة لدى هذه الشريحة ينخفض, وتبقى هناك احتمالية لحدوث تدافع لسحب المدخرات في ظروف الأزمات المالية, وذلك طبيعي لأن المودعين يعلمون أن الضمان التشاركي لن يقدم لهم تعويضاً كاملاً عن مدخراتهم في حالة الإفلاس, وعلى هذا الأساس لا تتبنى معظم الدول متدنية الدخل نظام الضمان التشاركي. لذلك فقد وجد أن النظام التشاركي يؤدي إلى ارتفاع مستويات عدم الاستقرار المالي لدى الأجهزة المصرفية التي تطبق هذا النظام

Demirguc-Kunt and Detragiache, (2000), ويمكن تلافي بعض هذه المشاكل من خلال النظام الهجين.

ج - نظام التعرفة المرجّحة بالمخاطر (Risk Adjusted Premium)

تعتمد أنظمة ضمان الودائع في العادة على تكوين صندوق احتياطيات مسبقة لعملية إفلاس البنك وذلك لتعويض المودعين من خلال هذا الصندوق, ويسمى هذا النوع من التمويل المسبق (Ex-Ante) وهناك نوع آخر من التمويل يسمى التمويل اللاحق (Ex-Post)؛ والذي لا يقضي بتكوين صندوق احتياطيات وإنما ينتظر حتى يتم إعلان إفلاس أحد البنوك ومن ثم يقوم بتحصيل التمويل اللازم لتعويض المودعين من خلال رسوم اشتراك على البنوك الأخرى, أما التمويل المسبق فله مميزاته المتمثلة بمساهمته في زيادة الثقة بضامن الودائع وقدرته على الوفاء بوعده المتمثل بتعويض المودعين لدى البنوك في حال فشلها وإعلان إفلاسها, فوجود الاحتياطي الجاهز يشكل الضمانة المادية الواضحة على قدرة ضامن الودائع عل الوفاء بالتزاماته, كما أنه يعتبر نظاماً أكثر عدالة لتحميل البنوك الأعضاء تكلفة رسوم الاشتراك, حيث أن الطريقة الأخرى (التمويل اللاحق) لا ترتب أي تكلفة على البنك المفلس, إنما من يتحمل وزر تعويض مودعيه هم البنوك الأخرى. إضافة إلى ذلك؛ فنظام التمويل اللاحق يسبب تأثيراً سلبياً في الدورة الاقتصادية (Cyclicality Effect), حيث أن البنوك عادة ما تفلس في الظروف الاقتصادية والمالية الصعبة ووقت الأزمات, ومن غير الملائم تحميل البنوك الأخرى أعباء وتكاليف إضافية في مثل هذا الوقت بالذات.

تختلف طرق احتساب رسوم الاشتراك لغايات تكوين صندوق الاحتياطي المذكور, فمنها ما هو نسبة ثابتة (Flat Rate) مطبقة على جميع البنوك سواسية ودون تمييز بينها, ومنها ما هو نسبة مرجحة بمستوى المخاطر التي يتبناها البنك خلال ممارسته لأعماله (Risk Adjusted Premiums), ومنها ما هو مزيج هجين بين هذين النظامين. يمتاز النظام الثابت بسهولة تطبيقه وقبوله لدى جميع الأطراف في بدايات تشكيل نظام ضمان الودائع ولكنه يعتبر أقل عدالة, حيث يعتبر البعض أن رسم الاشتراك الثابت هو بمثابة دعم يقدمه البنك ذو مستوى المخاطر المنخفضة إلى البنك ذو مستوى المخاطر المرتفعة لمساعدته على حماية مودعيه (Dale, et al. 2000). كما أن النظام الثابت يساهم في زيادة مستويات المخاطر السلوكية. على الطرف الآخر يمتاز النظام المرجح بالمخاطر بعدالته الأكبر في تحميل البنوك لتكاليف

بنـاء صـندوق الاحتياطيـات, إضـافة إلـى قدرتـه علـى تخفيـف المخـاطر السـلوكية فـي الجهـاز المصرفي؛ وذلك من خلال إعادة تحفيز آليات انضباط السوق من جديد بعد أن كانت قد خملت وضعفت بسبب تقديم الضمانة الحكومية بتعويض المودعين في حالة الفشل.

يتضـمن نظـام رسـوم الاشـتراك المـرجح بالمخـاطر تحميـل البنـك ذو مسـتوى المخـاطر المرتفـع تكـاليف أعلـى مـن البنـك ذو مسـتوى المخـاطر المـنخفض, وإذا كانـت الفروقـات بـين التكلفتين مرتفعة كفاية؛ فإنهـا ستشـكل حـافزاً ودافعـاً للبنـك للقيـام بتعـديلات فـي أدائـه المـالي فـي سبيل خفض مستويات المخاطر التي تحيط بأعماله, وبالتالي تخفيض تكلفة ضمان الودائع عليه. تؤدي هذه الطريقة في النهاية إلى المساهمة في تخفيف مستوى المخـاطر السلوكية الناتجـة عن إنشاء نظام ضمان الودائع, (Cartwright and Campbell, 2003).

هناك بعض الانتقادات التي طالت نظام رسوم الاشـتراك المرجح بالمخـاطر, ومـن أهمهـا هو عدم وجـود آليـة واضـحة وثابتـة يـتم اعتمادهـا لتقيـيم وقيـاس مسـتوى المخـاطر لـدى البنـوك وتصنيفها على أساسه, حيث أن آليات تقييم مستويات المخاطر لدى البنوك تتفاوت من دولة إلى أخرى, كما تتفاوت من جهة رقابية إلى أخرى داخل الدولة الواحدة, فهي لا تعتمـد علـى معـايير محددة وواضحة, وبالتالي فهي ما زالت موضـع جدل بـين البنـوك والجهـات الرقابيـة, وباعتقـاد البعض فإنها مازالت تفتقد إلى المستويات الكافية من الموضوعية, خاصـة وأن معظـم الأسـاليب المتبعة في تقييم المخاطر تعتمد علـى بيانـات تاريخيـة قديمـة وتسـتخدم نتـائج تقيـيم هـذه البيانـات لاتخاذ قرارات مستقبلية.

2-6-3-2 الرقابة (Control)

الإجراءات المتخذة فـي مرحلـة تصـميم نظـام ضـمان الودائـع تعتبـر ذات أهميـة كبيـرة فـي السيطرة والـتحكم بمسـتويات المخـاطر السـلوكية, لكنهـا لا تكفـي ولا يمكـن الاكتفـاء بهـا والاعتمـاد عليها للتخلص من المخاطر السلوكية أو الوصـول بهـا إلـى المسـتويات المقبولـة, فيـأتي الـدور الآخـر على الجهات الرقابية في الدولة والتي من أهمها البنك المركزي, ويقـوم دورهـا علـى ضـمان التـزام الأطـراف صـاحبة القـرار في البنك, والـتي تتخذ القرارات التي تحـدد مسـتويات المخـاطر فـي البنـك, بالتعليمات الصـادرة والـتي تعنى بضبط مستويات المخـاطر في الجهاز المصـرفي, ,.Barth et al) .2006)

يمكن تقسيم هذه الرقابة إلى ثلاثة أنواع رئيسية هي **الرقابة المباشرة؛** والتي تحدد التعليمات الرقابية الخاصة بإجراءات المعاملات المصرفية, وشروط انجازها والمعايير الواجب إتباعها ومن أشهر هذه التعليمات تعليمات منح الائتمان وتعليمات تكوين المخصصات, وعادة ما يحدد المشرع العقوبات والإجراءات الرادعة لمخالفي هذه التعليمات. والنوع الثاني هو **الإجراءات الموجهة لإدارة البنك؛** وتكون هذه الإجراءات موجهة للإدارة العليا للبنك وللقائمين عليه من كبار أعضاء مجلس الإدارة والمعنيين باتخاذ القرارات في البنك, والذين يكونون عادة محميين بنظام المسؤولية المحدودة لمساهمي الشركات المساهمة العامة والتي تنشأ البنوك بنظامها, ومن أمثلة هذه الإجراءات معيار كفاية رأس المال والذي يحدد الحد الأدنى المقبول لرأس المال لدى أي بنك مرخص لمزاولة أعماله, وبحيث تتناسب المسؤولية التي يتحملها مساهمو البنك بشكل طردي مع مستويات المخاطر في البنك ومستوى الرفع التمويلي (Financial Leverage), وعلى هذا الأساس قامت الجهات الرقابية في بعض الدول ومنها بريطانيا بإصدار تعليمات تقوم على تحميل الإدارة التنفيذية العليا للبنك مسؤولية غير محدودة عن أموالهم الخاصة في الظروف والأحوال التي تتطلب ذلك (Mackintosh, 1999).

أما النوع الثالث **فهو تدعيم المتانة المالية للجهاز المصرفي** وبحيث لا يؤثر فشل أحد البنوك أو بعضها على المراكز المالية للبنوك الأخرى, وبالتالي استبعاد حدوث مشاكل نظامية في الجهاز المصرفي, ويحد من مشاكل انتقال العدوى بين البنوك (Contagion) والتي تعتبر من أكبر التحديات التي تواجه الجهات الرقابية في تعاملها مع البنوك كبيرة الحجم وذات التشعب والتفرع في أعمالها, والتي تعتبر أكبر من أن يتم تصفيتها (Too Big to Fail), حيث يخشى المشرع من الآثار الجانبية المترتبة على فشل وتصفية مثل هذه البنوك وتأثيرها على بقية الأطراف نظراً لتشعبها وحتمية انتقال العدوى منها إلى بقية البنوك والشركات. بالتالي فإن تدعيم المتانة المالية للجهاز المصرفي يقضي باتخاذ الإجراءات الكفيلة بالحد من الترابط والتشابك الكبير بين أعمال البنوك المختلفة, واعتماد بعضها على بعض وتشابك أعمالها والتزاماتها, وذلك لبناء عائق في وجه ظاهرة العدوى بين البنوك المتعثرة في فترات الأزمات المالية. وبالتالي تقليص حجم مشكلة البنوك الكبيرة والتي تعتبر أكبر من أن يتم تصفيتها, ويصبح أمر معالجتها واتخاذ إجراءات بحقها متاحاً وسهلاً, (Caprio and Klingebiel, 2002).

3-6-3-2 معالجة البنوك المتعثرة (Resolution)

تعتبر معالجة التعثر المصرفي خط الدفاع الأخير في مواجهة مشكلة المخاطر السلوكية, وذلك من خلال المنهج المستخدم من قبل المشرّع والسلطات الرقابية في هذه العملية. تنقسم عملية معالجة البنوك المتعثرة إلى عدة مراحل تتفاوت حسب شدة الحالة التي يكون عليها البنك المتعثر وحسب توقيت تدخّل السلطة الرقابية في معالجة التعثر, فبعض الأدبيات تقول بأن عملية معالجة البنوك المتعثرة قد تبدأ في المرحلة الأولى من خلال الإجراءات التصحيحية والتعليمات الناظمة للعملية المصرفية برمتها, وذلك من خلال سلسلة التعليمات والقوانين التي تحكم العمل المصرفي في البلد وما يتبعها من إجراءات وعقوبات تضمن الالتزام بتطبيق هذه التعليمات, وتكون هذه المرحلة من التدخل مبكرة جداً وتتعلق بالتجاوزات الطفيفة للأنظمة والتعليمات الرقابية المنصوص عليها, ولا تتضمن كف يد الإدارة أو الحلول مكانها, وإنما تكتفي بفرض بعض العقوبات والغرامات على الإدارة التنفيذية لتقوم بتصويب أوضاعها ولتشكل هذه العقوبات رادعاً كافياً للإدارة التنفيذية لعدم ارتكاب أي تجاوزات أو مخالفات.

المرحلة الثانية تتعدى ذلك إلى تدخل السلطة الرقابية في إدارة شؤون البنك بشكل مؤقت؛ وذلك من خلال كف يد الإدارة عن ممارسة أعمالها وتجميد صلاحياتها, وحلول السلطة الرقابية ممثلة بلجنة خاصة مكان الإدارة, وتكون هذه المرحلة في الحالات التي تتضمن وجود خلل مادي جوهري في المركز المالي للبنك يشكل خطراً على قدرة البنك على الاستمرار ويهدد سلامة الودائع في البنك, وعادة ما يحتاج البنك في هذه المرحلة إلى مساعدة مالية, ويكون التدخل سريعاً قدر الامكان لتدارك الخسارة لأكبر قدر ممكن. وتتنوع الإجراءات التي يمكن للسلطة الرقابية اتخاذها في هذه المرحلة؛ ومن أمثلتها الدمج القسري وهو بيع جميع موجودات ومطلوبات البنك إلى بنك آخر سليم, بحيث يصبح البنك المتعثر جزءاً من البنك المدمج فيه, وقد تحتاج عملية الدمج إلى تقديم مقابل مادي لإغراء البنك المدمج فيه ليقبل بعملية الدمج (Cihak and Nier, 2009).

المرحلة الأخيرة والتي أحياناً تعتبر مرحلة مستقلة وأحياناً تعتبر جزءاً من المرحلة الثانية, وهي التصفية؛ وتتضمن إنهاء الوجود المادي للبنك من خلال وقف جميع عملياته والبدء بتحصيل حقوقه وبيع موجوداته وتحويلها إلى نقد سائل لسداد التزاماته, وتتضمن التزامات البنك ودائع العملاء وودائع البنوك والشركات والقروض التسهيلات التي حصل عليها البنك من جهات أخرى والسندات التي قام البنك بإصدارها لتوفير التمويل.

أما من حيث دور عملية معالجة البنوك المتعثرة في التخفيف من مستوى المخاطر السلوكية, فيتمثل ذلك من خلال ترتيب أولويات السلطة الرقابية أثناء تناولها لهذه العملية, فجزء كبير من دائني البنك هم من صغار المودعين والذين لا يملكون القدرة على ممارسة أدوار رقابية على إدارة البنك ومتابعة مستويات المخاطر فيه, وهم الجزء الذي يشمله ضامن الودائع بمظلة الضمان, أما الجزء الآخر فهم كبار المودعين والدائنين من بنوك وشركات كبرى وحكومة وغيرها, وأموال هذه الفئة من الناس ليست مشمولة عادة بمظلة الضمان وهي الفئة التي يقع على عاتقها مسؤولية متابعة مستويات المخاطر في البنك. يأتي دور السلطة الرقابية ذات الصلاحية بالقيام بأدوار في معالجة البنوك المتعثرة في هذه المرحلة, لتدعيم هذا المبدأ وهو تقديم الحماية للمودعين المضمونين, من خلال إعطائهم أولوية في حالات التصفية ودفع الالتزامات مقابل أولوية متأخرة لكبار المودعين والدائنين, ومن خلال توقيت التدخل المبكر في إدارة البنك بحيث لا تتفاقم خسائر البنك لتصل إلى أموال هذه الفئة (Dale, bruni, and de Boissieu, 2000). كذلك الحال عندما يتم تحميل البنك لتكاليف عمليات الدمج وبيع الموجودات والمطلوبات, وعند تقديم مبالغ مالية لتشجيع الشراء والدمج؛ فإنها تكون من أموال المساهمين وكبار الدائنين والذين لا تخضع أموالهم لأي ضمانة أو تأمين, فيما تبقى أموال صغار المودعين في مأمن من أي خسارة أو مساس أثناء إتمام عملية معالجة البنك المتعثر, وعندما تقدم الحكومة أو أي جهة أخرى أي دعم مادي للبنك المتعثر؛ يجب أن تحرص السلطة الرقابية على أن تكون هذه الأموال موجهة لحماية أموال فئة صغار المودعين وأن لا يكون المستفيد الأول والوحيد منها هم كبار الدائنين والمودعين ومساهمي البنك. قام الكونجرس الأمريكي في العام 1993 بإصدار تشريعات تؤمن المزيد من الحماية لدافعي الضرائب من خلال "قانون تفضيل المودعين", والذي يعطي الدائنين أولوية متأخرة في سداد الالتزامات أثناء عملية التصفية, (Demirguc and Kane, 2001).

هذه المنهجية المتبعة في إعطاء أولوية للمودعين المضمونين في تقديم الحماية لهم, ونزع هذه الحماية عن كبار المودعين والدائنين ليقوموا بتحمل جزء من الخسائر في حالة حدوثها, وعدم تلقيهم أي دعم مالي على حساب دافعي الضرائب؛ تقدم مساهمة كبيرة في تحفيز عملية انضباط السوق (Benston and Kaufman, 1998). إن كبار المودعين والدائنين في هذه الحالة سيكونون معرضين لأي خسارة محتملة, لأنهم سيشكلون مع مساهمي البنك ما يسمى بعازل الصدمات أو الخسائر (Loss Buffer) وبالتالي فإنهم سيكونون حريصين على أموالهم أكثر من غيرهم, وسيبذلون جهداً في متابعة استثماراتهم وتقييم مستويات المخاطر لها, والتدخل عندما يرون أن المخاطر قد وصلت إلى مستوى غير مقبول بالنسبة لهم, لتكون محصلة ذلك كله هو

تعزيز انضباط السوق, وانخفاض مستويات المخاطر السلوكية الناتجة عن إنشاء نظام ضمان الودائع.

4-2 تكلفة نظام ضمان الودائع

يتحمل نظام ضمان الودائع تكاليف تتنوع أشكالها وأنواعها وتنقسم إلى ثلاثة أنواع هي التكاليف المباشرة والتي تضم التكاليف التشغيلية وتسمى أحياناً التكاليف الإدارية والعمومية, بالإضافة إلى تكلفة التعويض وهي المبالغ التي تدفع للمودعين المضمونين عند إفلاس أحد البنوك الخاضعة للضمان, والنوع الثاني هو تكلفة الفرصة البديلة ويشمل الفرق في العوائد الاستثمارية لصندوق الاحتياطي والعوائد التي سيجنيها المجتمع من هذه المبالغ في حال لم يتم دفعها, والنوع الثالث هو التكاليف غير المباشرة وهي التكاليف التي سيدفعها الاقتصاد المحلي نتيجة الجمود في التشريعات الناظمة للعملية المصرفية والمرافق لإنشاء نظام ضمان الودائع.

1-4-2 التكاليف المباشرة

تقسم التكاليف المباشرة إلى قسمين أساسيين هما التكاليف الإدارية والعمومية وتكاليف دفع مبالغ التعويض (Pay Out or Reimbursement), أما النوع الأول فيعتمد على حجم مؤسسة ضمان الودائع وعدد موظفيها, والذي بدوره يتناسب طردياً مع عدد البنوك العاملة في الجهاز المصرفي وتفرعها وتشعب أعمالها وحجم الأموال التي تشغّلها, كذلك الحال فهذه التكاليف تعتمد على النموذج المستهدف في أنظمة ضمان الودائع, فهناك النموذج الأبسط والأقل كلفة بين سائر النماذج والمسمى بصندوق الدفع (Pay Box). وهناك نموذج على الطرف الآخر وهو الأكثر تعقيداً والمكلّف بمهام أخرى غير دفع مبالغ التعويض مثل تقليل المخاطر في الجهاز المصرفي والمحافظة على أعلى درجات استقراره ويسمى بالنموذج المعقد (Risk Minimizer) أو النموذج المخفف للمخاطر, كما هو حال مؤسسة ضمان الودائع الفدرالية الأمريكية Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), وتكون التكاليف الإدارية والعمومية لهذا النوع من المؤسسات هو الأعلى, نظراً لتشعب وتعقيد أعمالها والمهام المناطة بها. أما النموذج الثالث والذي يشكل منطقة وسطى بين النموذجين السابقين فهو نموذج صندوق الدفع مع بعض الصلاحيات

(Pay Box Plus), وهذا النوع يكون عدد الموظفين فيه أكثر بقليل من النموذج الأول وبالتالي تكون التكاليف الإدارية والعمومية له أعلى منه بقليل.

أما القسم الثاني من التكاليف المباشرة فهو تكاليف دفع مبالغ التعويض, ويعتمد حجم تكاليف هذا النوع على احتمالية تنفيذ بوليصة التأمين التي يتعهد فيها ضامن الودائع بدفع مبالغ التعويض للمودعين المضمونين عند إفلاس البنك وتصفيته, وبالتالي فإن مقدار هذه التكلفة يعتمد على احتمال فشل البنك واللجوء إلى تصفيته (Merton, 1977). وهناك نماذج رياضية كثيرة حاولت التنبؤ باحتمالية فشل البنوك, بعضها كان يعتمد على التحليل المالي الأساسي في تقييم مستوى الملاءة الائتمانية للبنك كما هو حال نموذج "Altman Z Score" (Altman, 2000). وبعضها اعتمد على انخفاض القيمة السوقية للموجودات ومقارنتها بالقيمة الدفترية للمطلوبات, حيث كان للقيمة السوقية لأسهم البنك دور كبير في تقييم القيمة السوقية للموجودات وقد طور Merton هذا النموذج واستنتج بعض النتائج والتي منها أن تكلفة دفع مبالغ التعويض والتي تعتمد على احتمالية تعثر البنك تتناسب عكسياً مع مقدار كفاية رأس المال لدى البنك.

2-4-2 تكلفة الفرصة البديلة (Opportunity Cost)

تقوم مؤسسات ضمان الودائع التي تتبنى طريقة بناء صندوق احتياطي (Ex-Ante Systems) بتمويل بناء هذا الصندوق من خلال رسوم الاشتراك التي تفرض على البنوك المشمولة بمظلة الضمان, وبناء على ذلك تعرف تكلفة الفرصة البديلة بأنها العائد الذي كان من الممكن الحصول عليه من رسوم الاشتراك المدفوعة لمؤسسة ضمان الودائع لو لم يتم دفع تلك الرسوم, فمن وجهة نظر البنك فإن تكلفة الفرصة البديلة ستكون معدّل العائد على استثمارات البنك مضروباً في مقدار رسوم الاشتراك التراكمي الذي قام البنك بدفعه, وبالتالي فإن تكلفة الفرصة البديلة على الجهاز المصرفي كاملاً من وجهة نظر البنوك ستكون متوسط العائد على استثمارات البنوك مضروباً بمقدار احتياطيات المؤسسة التي تم تحصيلها من رسوم الاشتراك. أما من وجهة نظر المجتمع فإن المجتمع لا يقوم باستثمار أمواله بشكل منتظم وممنهج كما تفعل البنوك, ولكن برغم ذلك فهناك منفعة اجتماعية من استعمال الأموال التي هي بين يدي الناس, سواء كانت هذه المنفعة ستأتي من استهلاك السلع أو ادخارها أو استثمارها, ومن منطلق أن البنك سيحمل المودعين تكلفة رسوم الاشتراك من خلال تخفيض الفوائد على الودائع أو زيادتها على التسهيلات الائتمانية, فلذلك فإن الأموال التي ستدفع من قبل البنك إلى ضامن لودائع ستخرج من أيدي

المودعين والذين يمثلون المجتمع, وبالمحصلة تكون تكلفة الفرصة البديلة لضمان الودائع من وجه نظر المجتمع هي مقدار الفرق بين العائد الاجتماعي ممثلاً بالمنفعة المتأتية من الأموال المستعملة ومعدل العائد على استثمارات ضامن الودائع مضروباً بمقدار حجم صندوق الاحتياطيات لدى ضامن الودائع والتي تم تحصيلها من رسوم الاشتراك (McCarthy, 1980).

3-4-2 التكاليف غير المباشرة

يطالب بعض الاقتصاديين بضرورة حصول بعض التعديل والتشديد في التشريعات الناظمة للعملية المصرفية عند إنشاء أنظمة ضمان الودائع؛ وتكون حجة هذه الفئة, أن الأمان المصرفي متمثلاً بالضمان المقدم على الودائع, ليس سلعة مجانية, وإنما سلعة كباقي السلع لها تكلفة معينة يجب على المستفيدين منها أن يتقبلوها ويقوموا بدفعها. تتمثل معظم التكاليف غير المباشرة لأنظمة ضمان الودائع بالخسائر التي يتكبدها الاقتصاد المحلي بشكل عام والجهاز المصرفي بشكل خاص عندما يتم تشديد التشريعات التي تحكم المعاملات التجارية والمالية, فبوجود هذه الظروف تنخفض التنافسية نتيجة انخفاض عدد المؤسسات المرخصة للعمل في النظام, بالمقابل فإن احتمالية تعثر إحدى الشركات أو البنوك سوف تنخفض, وسيكون الجهاز المصرفي أكثر أماناً (Scott and Mayer, 1971). في مقابل ذلك فإن وجود ضمان الودائع سوف يقلل من حالة عدم التوازن في الجهاز المصرفي والناتجة عن وجود فروقات في الحجم بين المتنافسين كما ذكر سابقاً.

5-2 الأهمية التي توليها السلطات الرقابية في مراقبة البنوك وضمان سلامتها

تحضى البنوك والمؤسسات المصرفية في أي بلد بخصوصية في تعامل السلطات الرقابية معها, وتتجلى هذه الخصوصية في الاهتمام البالغ الذي يوليه المشرّع للجهاز المصرفي مقارنة بباقي الشركات المالية وغير المالية, ويعود سبب هذا الاهتمام إلى الخصائص التي تميز التركيب الهيكلي للبنوك وتميزها عن باقي الشركات, وأهم هذه الخصائص هو هيكل رأس المال لديها وطبيعة تركيب مصادر التمويل في البنك. فعلى النقيض من تركيبة رأس المال في باقي الشركات؛ تتكون معظم مصادر أموال البنك من الودائع بمختلف أنواعها, ويكون نصيب رأس المال فيها منخفضاً للغاية, فمن صلب الأهداف التي ينشأ على أساسها البنك هي أن يمارس دور الوسيط بين الأطراف ذات الفوائض المالية والمتمثلة بالمودعين والمقرضين, وبين الأطراف التي تحتاج التمويل والمتمثلة بالمقترضين, وبالتالي فإن البنك يقوم بجمع أموال فئة كبيرة من الناس,

ويقوم بإقراضها إلى فئة أخرى مستخدماً قدراته المهنية وخبراته في التحليل وتقييم القدرة الائتمانية والملاءة المالية للعملاء, للعب دور الوسيط بين هذين الطرفين من جهة وتحقيق العائد المناسب لمساهمي البنك من جهة أخرى, وبالتالي فإن تعثر البنك في أعماله ودخوله في حالة إعسار مالي سوف يضر بشريحة كبيرة من الناس يفوق عددها أضعاف تلك المتضررة من فشل أو إعسار شركة عادية, كما أن الأثر المادي المترتب على إعسار البنك سوف يكون متشعباً ومتفرعاً نظراً لتشعّب أعمال البنك وارتباطاته, (Miller, 1992).

ومن أهم الخصائص التي تميز أعمال البنك وتميزه عن باقي الشركات الأخرى هو وجود فجوة آجال الاستحقاق في قائمة المركز المالي للبنك (Maturity Mismatch), والتي ينطوي عليها تحمل البنك لمخاطر سيولة أثناء ممارسته لأعماله, فالمهمتان الأساسيتان اللتان ينفذهما البنك أثناء ممارسته لدور الوسيط هما قبول الودائع ومنح الائتمان, فالودائع هي التزامات على البنك وتظهر في جانب المطلوبات والقروض هي من استثمارات البنك وتظهر في جانب الموجودات, ولكن طبيعة آجال استحقاق هذين البندين مختلفين تماماً, فالودائع في غالبيتها هي ودائع جارية أو تحت الطلب ليس لها أجل استحقاق محدد, وبالتالي فهي مستحقة الأداء عند لحظة طلبها من قبل المودع, أما التسهيلات الائتمانية فهي ذات تدفق نقدي محدد ومعلوم بالمبلغ وبالزمان, وآجالها تتفاوت حسب مدّة القرض فمنها ما قلّ أجله عن العام الواحد ومنها ما يصل إلى ثلاثين سنة, وبالتالي فإن متوسط أجل الاستحقاق للموجودات هو بالضرورة أعلى من متوسط أجل الاستحقاق للمطلوبات.

هذه الخاصية ليست تقصيراً من إدارة البنك, ولكنها جزء لا يتجزأ من طبيعة عمل البنك وهو توفير السيولة لمن يحتاجها, وهذا جوهر الخدمة التي يقوم البنك بتقديمها وهي تحويل الموجودات غير السائلة أو حتى عديمة السيولة التي يملكها المقترضون إلى نقد سائل, عن طريق تقديم تسهيلات ائتمانية بضمانة هذه الموجودات غير السائلة, وفي نفس الوقت يكون البنك ملزماً بتلبية طلب أي مودع يرغب في سحب وديعته وبشكل فوري, وبالتالي قيامه بتحمل المخاطر الناتجة عن هذه العملية مقابل عائد معين. تتلخّص المخاطر التي تواجه البنوك في هذه الحالة هو حدوث سحب مفاجئ على الودائع من قبل مجموعة من المودعين, مما يولد دوامة لا نهائية من السحوبات حتى من قبل المودعين العقلانيين (Rational Depositors) والذين يعلمون أنه لا يوجد ما يستدعي قيامهم بسحب ودائعهم, لكن تدافع الناس لسحب ودائعهم يدفع الجميع للإسراع والوقوف على باب البنك بانتظار دورهم لسحب ودائعهم خوفاً من نفاذ السيولة لدى البنك قبل

حصولهم على حصتهم (Aharony and Swary, 1996), كما هو معروف بما يسمى معضلة السجناء (Prisoners Dilemma).

يحاول البنك في مثل هذه الحالات تلبية ما يمكن تلبيته من طلبات السحب, لكنه بالتأكيد لن يتمكن من تلبية جميع هذه السحوبات مرّة واحدة نظراً لوجود فجوة آجال الاستحقاق المذكورة, وسيضطر إلى بيع وتسييل جزء من موجوداته بشكل عاجل لتوفير السيولة اللازمة, مما يؤدي إلى تدني قيمة هذه الموجودات وتكبيد البنك خسائر أثناء بيعها, وقد يصل الأمر إلى إعلان إفلاس البنك. تسبب هذه المشكلة, والتي تولدت نتيجة سلوكيات المودعين وليس نتيجة مشكلة حقيقية في أداء البنك ومستوى ملاءته, ما يسمى بالإعسار الذاتي (Self-Fulfilling) (Diamond and Dybvig, 1986), وهو ما يبرر سقوط البنوك السليمة والقوية في وقت الأزمات.

لحل هذه المشكلة؛ جاءت فكرة ضمان الودائع -والتي كانت في البداية من قبل الحكومة- وذلك لمنع أو الحدّ من حدوث عمليات التدافع لسحب الودائع من البنوك في فترات الأزمات, عن طريق تقديم ضمانة تعويض المودعين عن ودائعهم لدى البنوك في حالة الإفلاس, وكون هذه الضمانة مقدّمة من قبل الحكومة فإنها بالتأكيد سوف تجد آذاناً صاغية وستكون أكثر إقناعاً للمودعين, فقد بينت عدة دراسات أن تكلفة الأموال غير المضمونة في الولايات المتحدة كانت أعلى من تكلفة الأموال المضمونة (Baer and Brewer, 1986).

6-2 فرضيات تفسير فجوة آجال الاستحقاق وعلاقتها بضمان الودائع

تتطلب الطبيعة المكونة لهيكل قائمة المركز المالي للبنك ووجود تحدّي فجوة آجال الاستحقاق فيها؛ أن يكون هناك نوع من الموائمة بين الموجودات والمطلوبات, فوجود الفجوة وكونها من صلب متطلبات عمل البنك لا يمنع من ممارسة نوع من الإدارة والتنسيق لهذه الفجوة, وهو ما يسمى بإدارة الموجودات والمطلوبات (Assets Liability Management (ALM), أو ما يسمى بتصميم الموجودات (Assets Tailoring), وذلك لجعلها مقاربة في متوسط آجال استحقاقها للمطلوبات بقدر الإمكان. عملية الموائمة هذه من شأنها أن تساعد البنك في توقع وتقدير السحوبات الدورية لكل مودع, وبالتالي تكوين مخصصات من الموجودات السائلة وشبه السائلة لمواجهة هذا المستوى المتوقع من السحوبات الاعتيادية, وسيمكّن البنك لحد كبير من تلبية السحوبات الطارئة من خلال الموجودات السائلة, ودون أن تسبب الإعسار الذاتي.

حاولت العديد من الفرضيات تفسير قدرة البنوك على الصمود والنجاح طوال هذه السنوات برغم وجود هذه المخاطرة المتمثلة بفجوة آجال الاستحقاق, (Macey and Miller, 1995), نستعرض تالياً بعضاً من هذه الفرضيات, حيث سنرى أن قدرة جزء من هذه الفرضيات على تفسير قدرة البنوك على الاستدامة, وعجز الجزء الآخر في التفسير سيساعدنا في فهم منطق فكرة ضمان الودائع.

1-6-2 فرضية السلطة المنظمة (Regulatory Hypothesis)

تعتبر هذه الفرضية من أحدث الفرضيات وأكثرها قدرة على تفسير نجاح البنوك واستدامة عملها برغم وجود فجوة آجال الاستحقاق, وتتلخص الفرضية في حقيقة وجود دعم ضمني من قبل الدولة للبنوك العاملة فيها, سواء كانت الحكومة ممثلة بالبنك المركزي أو ضامن الودائع أو أي سلطة رقابية أخرى, (Macey and Miller, 1995), وسواء كان هذا الدعم صريحاً كما هو الحال بوجود أنظمة ضمان الودائع الصريحة والمستقلة, أو ضمنياً كما هو الحال في الدول التي لا تتبنى أنظمة ضمان ودائع صريحة ومستقلة ولكنها في نفس الوقت تتكفل بتعويض المودعين عن ودائعهم لدى البنوك التي يتم إعلان إفلاسها. تساعد هذه الضمانة (ضمنية كانت أم صريحة) في التسهيل على البنك في قيامه بأعماله, من خلال تخفيض تكلفة الأموال عليه, حيث أن دعم السلطة التنفيذية يقلل من مخاطر عدم وفاء البنك لودائع الناس, وبالتالي فإنها تقلل من سعر الفائدة المطلوب من قبل المودعين, كما أنها تخفف من حدّة وتيرة السحوبات المفاجئة والذعر المالي للمودعين في أوقات الأزمات المالية. وتلجأ البنوك للاستفادة من هذا الدعم وإظهاره بشكل أكبر, من خلال مقارنة نفسها مع منافسيها من البنوك التي لا تملك هذه الميزة وهذا الدعم من السلطات, لتعظيم الاستفادة وتكريسها على شكل أثر اقتصادي فعلي عليها؛ متمثّلاً بانخفاض تكلفة التمويل عليها, وقد بينت دراسة (Dimirguc and Huizinga, 1999) أن تكلفة الأموال على البنوك ستكون أقل بوجود ضمان الودائع في الجهاز المصرفي.

برغم نجاح هذه النظرية في التفسير إلى حد كبير إلا أنها واجهت بعض الانتقادات, منها أن دعم السلطة التنظيمية لا يقتصر على الودائع الجارية وتحت الطلب وإنما يتعداها إلى الودائع طويلة الأجل, والتي تستطيع البنوك من خلالها تأمين مصادر تمويل ذات أجل استحقاق محدد يجنّبها مخاطر تعرّضها لسحوبات طارئة, ولكن برغم ذلك ما تزال البنوك تفضّل استخدام الودائع الجارية وذلك لعدة أسباب, منها أن الودائع الجارية في الغالب إما عديمة الفائدة أو ذات أسعار

فوائد منخفضة, فهي بالتالي تشكل مصدر تمويل رخيص للبنوك, بالإضافة إلى أن البنوك تتعرض لمنافسة قوية في جانب منتجات الودائع طويلة الأجل متمثلة بأدوات الدين الحكومية, وذلك يجبرها على تقديم عوائد أعلى للمودعين لكي تغريهم وتقنعهم بمنتجاتها, مما يؤدي إلى ارتفاع تكلفة هذه الأموال عليها. بالإضافة إلى رغبة البنوك باستهداف شريحة معينة من صغار المودعين والذين لا تكون لديهم دوافع للبحث عن أسعار فوائد أعلى أو سيولة أكبر لدى البنك, نظراً لصغر حجم ودائعهم وعدم جدوى نقلها من بنك لآخر, ونظراً للحاجة الكبيرة للسيولة من قبل هؤلاء المودعين, وبالتالي فإن ودائعهم تكون من مصادر الأموال المستقرة وغير المرنة نسبياً.

تعرضت هذه الفرضية إلى عدة انتقادات منها هو عدم قدرتها على تفسير نجاح البنوك واستدامتها في الفترة التي تسبق ظهور أنظمة ضمان الودائع الصريحة والضمنية, حيث أن وجود البنوك بهيكلها المعروف الحالي هو سابق لوجود أنظمة ضمان الودائع المختلفة, وسابق لأي نوع من أنواع الدعم أو التضامن الحكومي مع هذه البنوك. ويظهر ذلك واضحاً من خلال الفرق الكبير في تكلفة الخدمات البنكية قبل وبعد ظهور ضمان الودائع, حيث كانت أسعار الخدمات المصرفية قبل ظهور أنظمة ضمان الودائع أعلى منها فيما بعد ظهور ضمان الودائع, وقد كانت الحكومات في مختلف الدول تحاول حل مشكلة المخاطرة المترتبة على أعمال البنوك وفجوة آجال الاستحقاق من خلال ابتكار نظام المسؤولية غير المحدودة (Macey and Miller, 1992), والذي يلزم حملة الأسهم في البنك بتقديم أموالهم وممتلكاتهم الشخصية في حال احتاج إليها البنك في ظروف الإعسار المالي أو التصفية, وتقديم المودعين عليها في أولوية السداد.

2-6-2 فرضية تحويل السيولة (Transformation Hypothesis)

تبين هذه الفرضية حسب Diamond and Dybvig, (1983) الدور الأساسي والمهم الذي تقوم به البنوك لتسيير عجلة الاقتصاد وتسهيل تنفيذ التعاملات المالية, من خلال تحويل الموجودات غير السائلة إلى موجودات سائلة ضمن هيكل وبنية عمل البنوك. تقوم الشركات والمؤسسات بتنفيذ أعمالها من خلال الأصول الثابتة التي تملكها كالآلات والمعدات, ولكن هذه الأصول ذات طبيعة منخفضة السيولة ولا يمكن بيع جزء منها وترك الجزء الآخر, فهي جزء واحد متكامل, وعندما تحتاج هذه الشركات إلى سيولة فهي تجد من الصعوبة بمكان أن تبيع هذه الأصول أو أي جزء منها خلال فترة زمنية قصيرة, وقد قامت البنوك بتقديم خدمة تحويل السيولة لمعالجة مثل هذه الحالات, حيث أن البنك يقدم تسهيلات للشركة بضمانة هذه الموجودات غير

السائلة, ويودعها في حساب العميل على شكل حسابات جارية, وبذلك يصبح لدى الشركة موجودات نقدية إضافية عالية السيولة مع استمرارها بالاحتفاظ بأصولها غير السائلة والانتفاع بها وتشغيلها. هذه الخدمة تتطلب من البنك أن يمتلك القدرة والخبرة الفنية على تقييم القيمة العادلة للأصول غير السائلة وتقييم مقدار التدفقات النقدية التي يمكن أن تولدها هذه الأصول ومقدار المخاطر المترتبة على الاحتفاظ بها, والسرعة التي يمكن من خلالها بيع هذه الأصول وتحويلها إلى نقد سائل. كل هذه العوامل تحدد ما يسمى بالقيمة السوقية للأصول, والتي على أساسها يتم تحديد مقدار التسهيلات التي يمكن منحها للعميل والسعر الذي يقبل البنك به كعائد مقابل هذه العملية, فكلما زادت مخاطر هذه الأصول وكلما قلت سيولتها؛ كلما زاد مقدار العائد المطلوب من البنك كتعويض له مقابل تقديمه للسيولة وتحمله للمخاطرة.

هذه الخدمة المدفوعة الأجر التي تقدمها البنوك, والتي شكلت رافعة هائلة للشركات والمؤسسات التجارية لممارسة أعمالها وتعظيم أرباحها, مدعومة بقدرة البنوك الكبيرة على الحصول على المعلومات وتقييم الموجودات والمخاطر المرافقة للاستثمار بها, كان من العوامل التي ساعدت البنوك على استمرارها بتقديم أعمالها ونجاحها بذلك على الرغم من وجود فجوة آجال الاستحقاق في بنية المركز المالي للبنوك. ولكن كبقية الفرضيات هناك انتقادات ومحددات لهذه الفرضية, من أهمها هو التقدم التكنولوجي وتطور الأسواق النقدية وأسواق الرهن العقاري والصناديق الاستثمارية, والذي مكّن المستثمرين من الوصول إلى مصادر تمويل هائلة دون الرجوع إلى البنوك, ودون المرور بالتعقيدات الائتمانية وسلسلة الإجراءات المتبعة في البنوك لتقييم الملاءة الائتمانية (Glauber, 1992). فما كان يميز البنوك في قدرتها على تقديم هذه الخدمة هو قدرتها على الحصول على المعلومات وتقييمها واستخراج اللازم منها وبتكلفة منخفضة نسبياً مقارنة مع أي جهة أخرى تقدم هذه الخدمة, ولكن مع تقدم التكنولوجيا وتطور الأسواق المالية أصبحت هذه الميزة أقل أهمية, مما مكن بقية الأطراف من الدخول إلى هذا المجال وتقديم نفس الخدمة وبسهولة أكبر ودون الحاجة لحجم الضمانات والالتزامات التي تطلبها البنوك.

لكن بعد الأزمة المالية العالمية الأخيرة (2008), وتداعياتها الكارثية على الأسواق المالية والاقتصاديات العالمية, ظهرت الحاجة مجدداً لإعادة هذه الخدمة إلى بيتها الأصيل وهي البنوك التجارية, وتحديد وتنظيم تقديمها من قبل المؤسسات الأخرى غير البنكية. فإنه من غير المختلف عليه أن مؤسسات الإقراض ومؤسسات الرهن العقاري من غير البنوك التجارية كان لها الأثر الكبير في نشوء هذه الأزمة وفي تعظيم تداعياتها على المؤسسات الأخرى, حيث أن هذه المؤسسات لا تتمتع بما تتمتع به البنوك من قدرات في تقييم الموجودات وتقييم الملاءة الائتمانية

للعملاء, وتحديد مستويات المخاطرة بشكل دقيق, والقيام بتسعير هذه المخاطر بالطريقة المناسبة. كما أنها لا تملك القاعدة الرأسمالية الكافية التي تملكها البنوك, وبالتالي ليس لها القدرة على امتصاص أو تحمل الخسائر بالشكل الذي تقوم به البنوك, بالتالي وجب تقييد وتنظيم دورها في تحويل السيولة.

لذلك فإن الأزمة المالية العالمية الأخيرة دعمت من موقف هذه الفرضية وأعادتها إلى الساحة مرة أخرى كفرضية لتفسير نجاح البنوك في تقديم الخدمات المالية بوجود فجوة آجال الاستحقاق. ولتوضيح دور ضمان الودائع في دعم هذه الفرضية؛ نستطيع أن نلاحظ الميزة الإضافية التي تقدمة خدمة ضمان الودائع للبنك لمساعدته على التميز والتفرد بتقديم خدمة تحويل السيولة, فضمان الودائع لدى البنك يمثل ميزة نسبية للبنوك التجارية على باقي شركات الإقراض والرهن العقاري والصناديق الاستثمارية, فوجوده يقدم أمانا أكثر للمودعين ويخفض من مخاطر عدم استردادهم لأموالهم, وبالتالي فإنه يخفض من تكلفة هذه الأموال على البنوك ويوسّع من هامش الربح لديها, ويزيد من كفاءتها في ممارسة دورها في تحويل السيولة وتقديمها للعملاء, وضمن إطار مخاطرة معقول ومقبول.

3-6-2 فرضية الحسابات الجارية (Checking Account Hypothesis)

تتلخص هذه الفرضية في أن البنوك وبحكم وجود حسابات العملاء لديها, فإنها على اطلاع على أكبر قدر من المعلومات عن هؤلاء العملاء ومستوى القدرة المالية والملاءة الائتمانية لهم, وبالتالي فإن البنوك هي أكثر جهة قادرة على الحكم على عملائها وإصدار قرار منح الائتمان لهم أم لا, فطبيعة المشكلة والتي هي الجمع بين خدمة قبول الودائع وتقديم التسهيلات هي التي قدمت الحل, فخدمة قبول الودائع تستلزم أن يكون البنك على اطلاع على هذه الأرصدة وعلى الحركات التي تتم على حسابات العميل بشكل دوري, ومراقبة انتظام التدفقات النقدية من وإلى حساب العميل, وبالتالي فإن البنك من خلال هذه المعلومات يتمكن من تقييم قدرة العميل على السداد, وبالتالي منحه التسهيلات من عدمه.

مكنت هذه الميزة البنوك من معرفة أدق تفاصيل التدفقات النقدية للعميل وتاريخه مع مثل هذه المعاملات, وساعدت البنوك على استمرار تقديمها للخدمات المصرفية طوال هذه الفترة من الزمن برغم وجود هذا التحدي الكبير في مركزها المالي والمتمثل في فجوة آجال الاستحقاق. مكّن وجود أنظمة ضمان ودائع مستقلة وصريحة, مع وجود صلاحيات إشرافية أو صلاحيات مراقبة

تتفاوت في عمقها حسب الهيكل المعتمد لنظام ضمان الودائع من تعزيز دور الإطلاع على تفاصيل التدفقات النقدية للعملاء, وذلك من خلال التعديل الذي يطرأ على هيكل التشريعات المصرفية عند إنشاء نظام ضمان الودائع, وهو ما يسمى بالتكاليف غير المباشرة لأنظمة ضمان الودائع والتي تنطوي على وجود تشديد في التشريعات الناظمة للعملية المصرفية (McCarthy, 1980), من منطلق أن ضمان الودائع هو سلعة غير مجانية لها تكاليف يجب على الجهاز المصرفي وحتى الاقتصاد المحلي المستفيد من هذا الضمان أن يدفع تكلفة من نوع ما.

على الرغم من قدرة هذه الفرضية على التفسير إلا أنها واجهت تحدياً كباقي الفرضيات, فالتقدم التكنولوجي وتطور سوق الاتصالات والانترنت وشبكات التواصل الاجتماعي, مكن باقي الأطراف من غير البنوك من الحصول على أي نوع من المعلومات عن عملائها بتكلفة منخفضة, وقلل من أهمية وميزة البنوك عن باقي الشركات في تفردها بالحصول على المعلومات من خلال حفظها لودائع العملاء.

4-6-2 فرضية حافز الرقابة (The Demandable Debt and Incentive-Compatible Intermediation Hypothesis)

تنسجم هذه الفرضية مع ما يعرف بمشكلة الوكالة (Agency Problem) ومشكلة عدم تماثل المعلومات (Information Asymmetry) والتي تقول بأن تضارب مصالح إدارة البنك والمودعين يؤدي إلى توجه الإدارة نحو التعاملات المالية التي تعظم منفعتهم, والتي قد تكون على حساب منفعة المودعين, وبالتالي فهناك حافز لأن يقوم أحد الأطراف بممارسة دور رقابي على أعمال وممارسات الإدارة. تقول هذه الفرضية أن طبيعة هيكل المركز المالي للبنك ووجود فجوة آجال الاستحقاق, وما تنطوي عليه من مخاطر سيولة, تحفّز عدد من المودعين وبخاصة كبار المودعين على ممارسة نوع من أنواع الرقابة على إدارة البنك, وذلك للتأكد من أن أموالهم في مأمن من الخسارة ومخاطر عدم السداد (Calomiris and Kahn, 1991). وكما لهذه الخدمة من تكلفة فإن لها منفعة تتمثل في حصولهم على أولوية في سحب ودائعهم في حال تردّت الملاءة المالية للبنك, نظراً لكونهم السبّاقين بين المودعين في اكتشاف هذه المعلومة, كما أن هذه الرقابة تساعد على زيادة مستوى انضباط السوق عند إدارة البنك, ويحفزهم على تحسين مستوى إدارة المخاطر في البنك, مما يقلل من احتمالية تعثر البنك ويخفض المستوى العام للمخاطر.

دور ضمان الودائع حسب هذه الفرضية معاكس لدوره في فرضية دعم السلطة المنظمة وفرضية تحويل السيولة, فوجود ضمان الودائع يعمل عمل الضامن والكفيل للمودعين باسترداد ودائعهم عند طلبها وحتى عند إفلاس البنك, وبالتالي فهو يعمل كعامل مثبّط لعملية الرقابة التي يمارسها المودعون, من جانب آخر فإن فكرة نظام ضمان الودائع الجزئي والصريح تستدرك هذه المشكلة, فهذا النوع من الأنظمة يحدد سقفاً لتعويض المودعين, وبحيث لا يكون التعويض كاملاً ومطلقاً, وبالتالي فإن محصلة هذا النظام تكون بتثبيط حافز المراقبة لدى صغار المودعين الذين تقل ودائعهم عن سقف الضمان المتبنّى من قبل ضامن الودائع, والذين يكونون أصلاً من المودعين الذين لا يملكون القدرة والخبرة الكافية على ممارسة هذا الدور نظراً لمحدودية اطلاعهم على المعلومات, ولكنه يعمل كمحفز لكبار المودعين الذين تزيد ودائعهم عن سقف الضمان, حيث أن هذا السقف قد لا يشكّل للبعض سوى نسبة بسيطة من مجموع ودائعهم, وبالتالي فإن حافز الرقابة يبقى موجوداً لديهم حتى مع وجود ضمان الودائع, لذلك فإن العلاقة العكسية بين مستوى سقف الضمان المتبنّى ونسبة المودعين الذين يملكون حافز رقابة على إدارة البنك عكسية.

5-6-2 فرضية المجموعات الضاغطة (Interest Groups)

تعتبر هذه الفرضية أن التشريعات على مختلف أنواعها هي سلعة يتم تداولها بين مختلف الأطراف وتتعرض لعمليات العرض والطلب تماماً كباقي السلع الملموسة الأخرى, حيث أن هذه التشريعات يتم تصميمها وبنائها على شكل مشاريع قوانين وتعليمات تمر بمراحل مختلفة ليتم إقرارها, وتتعرض للنقد والمعارضة من عدة أطراف, وعادة ما تكون هذه الأطراف ممثلة لمجموعات معينة ذات اهتمامات ومصالح مشتركة وتجمعها قواسم مشتركة في المنفعة الاقتصادية والسياسة والاجتماعية. بعض هذه المجموعات استطاعت أن تتفاهم وتتآلف في شكل تكتّل سياسي كالأحزاب, أو اقتصادي كالنقابات, لتتمكن من إدارة رأيها وتوجيه قوتها بشكل مركز وأكثر فاعلية, لتتحول من مجرد أفراد مشتتين بدون أدنى مستوى من التنسيق والتنظيم إلى مجموعات تتمتع بأعلى درجات التنظيم والمؤسسية, تسمى بالمجموعات الضاغطة نظراً لقدرتها على الضغط على الأطراف السياسية لتوجيه التشريعات بما يناسبها ويحقق مصالحها (McCormick and Tollison, 1981).

يعتمد وجود وتشكيل مثل هذه التحالفات والتكتلات على الجدوى الاقتصادية من إنشائها؛ فإذا كانت المنفعة الاقتصادية المتأتية من استخراج تشريع أو معارضة آخر من خلال الضغط

على الأطراف السياسية صاحبة القرار أعلى من الكلفة المادية لإنشاء تكتّل يدعم هذا التوجه, فإن إنشاء التكتل يصبح مجدياً وذو أهمية, وإذا كانت التكلفة من إنشاء التكتل أعلى من المنفعة المادية المتأتية من التشريع فإن التكتل يصبح غير ذي جدوى, وعلى هذا الأساس نشأت النقابات المهنية والتكتلات الاقتصادية الأخرى, حيث أن بنائها المؤسسي ووجودها كجهة دائمة منظمة ذاتية التمويل يجعل من تكلفة إنشائها وإدارتها قليلة جداً مقارنة بالعوائد التي ستحصل عليها في حال كان توجيه التشريعات نحو منفعة الأطراف التي تمثلها, وسيجعل من قدرتها على التأثير على الأطراف السياسية التي تسنّ هذه التشريعات أكبر (Miller, 1989).

بالنظر إلى القطاع المصرفي ووجود ضمان الودائع؛ نرى أن المستفيد الأكبر من إنشاء نظام ضمان الودائع هي البنوك, حيث أن الضمانة التي تقدمها الحكومة لودائع الناس لدى البنك ستشكل إضافة ودعماً لقدرات البنك الائتمانية, وبالتالي فإن تكلفة هذه الودائع على البنك ستكون أقل بالتأكيد, وسيستفيد منها في توجيه أمواله نحو استثمارات أكثر ربحية وبالتالي سيقوم بتوسيع هامش الربح لديه. أما بخصوص المنفعة التي سينالها المودعون جرّاء ضمان ودائعهم؛ فإن هذه الفرضية تقول بأن هذه المنفعة ستتلاشى بفعل انخفاض معدل الفائدة التي يتلقاها المودعون من البنك, وذلك لأن الودائع التي تتمتع بميزة الضمان ستكون أكثر أماناً وأقل مخاطرة, وبالتالي فإنها تستحق عائداً أقل. وعلى هذا الأساس -ومن وجهة نظر هذه الفرضية- فإن توجيه التشريعات في الدولة باتجاه إنشاء نظام ضمان ودائع سوف يكون من مصلحة البنوك بشكل أساسي, وأن المنفعة المتأتية لهذه البنوك ستكون أكبر من التكلفة المتمثلة بالضغط على الأطراف السياسية صاحبة القرار لإقرار مثل هذا التشريع.

على الجانب الآخر من الموضوع؛ وعند النظر إلى نظام الضمان الكامل للودائع (ضمان كلي دون وجود سقف) والذي كان سائداً قبل إنشاء أنظمة ضمان الودائع الجزئي والصريح, فإن تكلفة تلك الأنظمة الكلية كان كبيراً على الدولة, حيث أن تعثر أحد البنوك كان يكبد الخزينة مبالغاً كبيرة, ناهيك عن تكلفة برامج المساعدات الحكومية للبنوك المتعثرة والتي يتم تبنيها في أوقات الأزمات المالية, حيث أن البنوك والمجموعات الضاغطة الخاصة بها تكون من أكبر الداعمين لهذه البرامج, نظراً لما تقدمه من خدمة للدائنين بشكل خاص, والذين سيكونون الخاسر الأكبر إذا لم يتم تبني هذه البرامج, ولذلك, يكون من مصلحتهم تشكيل تكتّلات لدعم استصدار تشريع يقوم بحمايتهم, وكنتيجة جانبية لمثل هذه التشريعات تكون الودائع لدى البنوك محمية بشكل أكبر. لذلك فإن تكلفة وجود نظام ضمان كلي ستكون كبيرة جدا مقارنة بنظام ضمان الودائع الجزئي والذي

سيضع سقفاً للتعويض وسيحدد الجهات التي تخضع للتعويض (مثل المودعين) والجهات التي يتم استثنائها (مثل الدائنين).

يتبين لنا من خلال هذا الفصل أن الهدف العام من إنشاء أنظمة ضمان الودائع هو المحافظة على استقرار الجهاز المصرفي وخصوصاً في أوقات الأزمات المالية. يقوم نظام ضمان الودائع المحدود والصريح بتحقيق هذا الهدف من خلال الحد من الذعر المالي الذي يسود في أوساط المودعين في أوقات الأزمات, والتخفيف من مشكلة التدافع لسحب المدخرات في تلك الظروف, وقد يسبب النظام أثناء تحقيق هذا الهدف ظهور آثار جانبية متمثلة بالمخاطر السلوكية. كما تبين لنا أنه لتحقيق أهداف النظام وفعالية يتوجب تصميم نظام ضمان الودائع بدقة وبعناية, حيث أن بعض الجوانب التصميمية في هذا النظام, ونعني هنا سقف الضمان, قادرة على نسف كل الجهود المبذولة لتحقيق الهدف العام إذا كان هذا السقف محدداً بطريقة غير مناسبة, كأن يكون السقف مرتفعاً للغاية أو منخفضاً للغاية, فتكون بذلك تكلفة إنشاء نظام ضمان الودائع أعلى من المنافع المتأتية منه. لذلك فإنه من الضروري دراسة موضوع تحديد سقف الضمان بعناية, لتعظيم المنافع المتأتية من هذا النظام وتجنب التداعيات السلبية له. بالتالي فإن الهدف الأساسي الذي اضطلعت هذه الدراسة في تحقيقه هو تقييم مستوى سقف الضمان في مؤسسة ضمان الودائع, لتقييم مدى ملاءمة هذا السقف لتحقيق الأهداف العامة المذكورة.

الفصل الثالث

3. أنظمة ضمان الودائع: النموذج الأنسب للأردن من وجهة نظر المشرّع

يحاول هذا الفصل إجراء تحليل نظري للنموذج الأردني وذلك لاستنباط التوجه العام لدى المشرّع في الأردن في اختيار النموذج الأنسب من وجهة نظره, وذلك في محاولة للإجابة على بعض الأسئلة التي تطرحها الدراسة, وتقييم جدية النظام في اختيار السقف الأمثل للنظام في الأردن, حيث أن النموذج البسيط محدود الصلاحيات لن يكون له أي دور في تخفيف مستويات المخاطر لدى الجهاز المصرفي, وبالتالي فإن دور السقف المناسب أو غير المناسب لن يكون مؤثراً في تحديد ومعايرة مستويات المخاطر في الجهاز المصرفي.

1-3 النماذج المختلفة وعلاقتها بتحديد سقف الضمان

تتعدد النماذج التي تتبناها الدول في مجال أنظمة ضمان الودائع كما بينا في الفصل السابق, فتتراوح ما بين النموذج واسع الصلاحيات (Risk Minimizer) والنموذج محدود الصلاحيات (Pay Box) والنموذج متوسط الصلاحيات (Pay Box Pluse). يساعد فهم التوجه العام للمشرع في أي دولة, على تحديد المتطلبات التي يجب أخذها بعين الاعتبار عند وضع تفاصيل التصميم العام للنظام, فعلى سبيل المثال, في الدول التي تتبنى النموذج واسع الصلاحيات تكون المهام الملقاة على عاتق نظام ضمان الودائع كبيرة, وتكون بالتالي الصلاحيات الممنوحة له واسعة لتمكينه من الاضطلاع بمهامه, وعليه فمن اللازم عند تحديد سقف الضمان لهذا النظام الأخذ بعين الاعتبار حساسية هذا السقف كرقم محدد, حيث أن الاعتماد على هذا السقف سيكون كبيراً, والآثار التي قد تنتج عن هذا السقف قد تكون مؤثرة, وسوء تقدير مستوى هذا السقف سيكون له تداعيات سلبية على مستوى استقرار الجهاز المصرفي سواء من جانب عدم منع حدوث الذعر المالي أو من جانب زيادة مستويات المخاطر السلوكية, نظراً لاتساع المهام والصلاحيات التي يمتلكها النظام. لذلك؛ عندما يكون سقف لضمان مرتفعاً نسبياً؛ فإن ذلك سيكون له تأثير واضح على ارتفاع مستوى المخاطر السلوكية في الجهاز المصرفي, كما أن السقف المنخفض سيكون غير ذي جدوى في الحد من التدافع لسحب المدخرات في أوقات الأزمات.

أما الأنظمة التي تتبنى النموذج محدود الصلاحيات؛ فتكون السلطة الرقابية في العادة بيد جهة أخرى من شبكة الحماية المصرفية غير ضامن الودائع, وبالتالي فإن مهمة ضمان الودائع في ضبط المخاطر في الجهاز المصرفي ستكون محدودة أو معدومة, وستكون المهام الموكلة إلى هذا النظام محدودة بدفع مبالغ التعويض عند صدور قرار إفلاس أحد البنوك, وستكون الصلاحيات الممنوحة لهذا النظام في أضيق الحدود. بالتالي, فإن تأثير تبني سقف غير مناسب سيكون قليلاً

وغير ملحوظ في مثل هذه النماذج, أي أن الآثار السلبية الناتجة عن عدم ملاءمة سقف الضمان ستكون محدودة, نظراً لاعتماد المشرّع في ضبط هذه المخاطر على أجهزة أخرى, مثل البنك المركزي, وبالتالي لا يكون الاعتماد بالمرّة على سقف الضمان للتحكم في مستويات المخاطر السلوكية, بل يكون دور النظام مقتصرا على توفير الأموال اللازمة لعملية دفع التعويضات.

يستعرض هذا الفصل مجموعة المبادئ الأساسية ويبين علاقتها باستقرار الجهاز المصرفي, مع التركيز على الحالة الأردنية من حيث دراسة تأثير خصائص نظام ضمان الودائع في الأردن على استقرار الجهاز المصرفي, في محاولة لتقييم مدى انسجام التصميم العام للنظام في الأردن مع المبادئ الأساسية, وذلك لمساعدتنا في هذه الدراسة لاستنباط التوجه العام لدى المشرع في الأردن في اختيار نموذج معين, وبالتالي نستطيع تقييم مدى حساسية تحديد سقف الضمان ومستوى تأثير السقف غير المناسب على استقرار الجهاز المصرفي, مما يساعدنا في توقع نتائج الدراسة محل البحث.

2-3 المبادئ الأساسية لأنظمة ضمان الودائع

نظراً للفرق الكبير الذي يمكن أن يحدثه شكل نظام ضمان الودائع أو الخصائص العامة له على فعالية هذا النظام في تحقيق أهدافه الأساسية من جهة, والحد من التأثيرات السلبية لإنشاء النظام من جهة أخرى, كان لابد من وضع دليل إرشادي للدول المتبنية لنظام ضمان الودائع الجزئي والصريح والدول الراغبة في ذلك, بحيث يتولى هذا الدليل استعراض المفاصل الأساسية لتصميم النظام (والمتمثلة بالمبادئ الأساسية), والتي يتحدد على أساسها تأثيرات إنشاء هذا النظام سواء كانت ايجابية أو سلبية, وبما يمكن كل دولة من اختيار التصميم الأنسب لها والذي يساهم في تحقيق الأهداف الأساسية التي أنشئ النظام لتحقيقها. كان مصدر هذه الدليل بشكل أساسي هي الخبرة الكبيرة لدى بعض الدول في مجال أنظمة ضمان الودائع الصريحة, وأهمها وأقدمها على الإطلاق هي مؤسسة ضمان الودائع الأمريكية FDIC, والتي أنشأت في العام 1933, ومرت بمراحل متعددة من أزمات مالية ودورات انتعاش وانكماش اقتصادي, ونفذت العديد من عمليات التغيير الجوهرية في بنيتها مثل رفع سقف الضمان عدة مرات. كما أن عدد البنوك التي تشرف عليها هذه المؤسسة يعد بالآلاف مما يتيح لها القيام بالأبحاث والدراسات على تأثير الخصائص العامة للنظام, هذا بالإضافة إلى الصلاحيات الواسعة التي تتمتع بها هذه المؤسسة والتي تعتبر الأوسع على الإطلاق بين نظيراتها.

وضعت المبادئ الأساسية لأنظمة ضمان الودائع الفعالة (Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems) من قبل مجموعة عمل مختصة مشكلة من كل من لجنة بازل للرقابة على البنوك (Basel Committee for Banking Supervision BCBS) والجمعية الدولية لضامني الودائع (IADI) وعددها ثمانية عشر مبدأ. تهدف هذه المبادئ إلى توفير القاعدة الأساسية لتصميم وبناء أنظمة ضمان الودائع حول العالم, بالطريقة التي تحقق الهدف من إنشائها, وتكسبها ثقة المودعين بها وبقدرتها على حماية مودعي الجهاز المصرفي غير القادرين على ممارسة أدوار الرقابة والمسائلة لبنوكهم, وبالتالي التخفيف من مستويات الذعر المالي التي تسود بين الناس في فترات الاضطرابات المالية, من خلال الحد من تدافعهم لسحب مدخراتهم ومنع ظهور مشكلة السحوبات الطارئة, ويحدّ من ظاهرة انتقال العدوى بين البنوك, ويساهم في استقرار الجهاز المصرفي. كما أن التصميم المحكم لنظام ضمان الودائع يساعد على السيطرة على التأثيرات السلبية لإنشاء هذا النظام؛ والمتمثلة بظهور المخاطر السلوكية, حيث يعتمد مستوى هذه المخاطر -كما ذكرنا في الفصل السابق- بشكل كبير على تصميم نظام ضمان الودائع (Kunt and Detragiache, 2000), واختيار المشرّع لخصائص هذا النظام والمتمثّلة بشكل أساسي بالمبادئ الأساسية لأنظمة ضمان الودائع الفعالة.

1-2-3 المبدأ الأول: أهداف السياسة العامة

تتنوع الأهداف من إنشاء أنظمة ضمان الودائع في مختلف الدول, فمنها كما ذكرنا في الفصل الثاني هو تعزيز الكفاءة التنافسية في الجهاز المصرفي من خلال إزالة الفروقات بين البنوك العاملة, ومنها ما يتعلق بتحقيق العدالة بين مختلف المودعين في الجهاز المصرفي, ومنها ما يتعلق بتمويل تكاليف التعثر المصرفي, ولكن الهدفين الأهم والأكثر شيوعاً هما حماية صغار المودعين (Unsophisticated Depositors) والذين هم بأمسّ الحاجة لمثل هذه الحماية نظراً لعدم قدرتهم على ممارسة أدوار الرقابة والمتابعة, والمحافظة على استقرار الجهاز المصرفي (IMF subcommittee 2000). تنعكس هذه الحماية على استقرار الجهاز المصرفي من خلال كبح عمليات السحب الطارئ وتدافع المودعين لسحب المدخرات في ظروف الأزمات, والذي يشكل التحدي الأكبر أمام السلطات المالية والنقدية في محاولتها للحد من تأثيرات الأزمة المالية, وإيقاف السلسلة المتتابعة من حالات التعثر والإفلاس بين مختلف المؤسسات المالية (Diamond and Dybvig, 1983).

عادة ما يصرح نظام ضمان الودائع عن الأهداف الأساسية من إنشائه بشكل واضح, وذلك بهدف توظيف جميع الخصائص العامة لنظام ضمان الودائع لتحقيق هذه الأهداف, والتركيز عليها في جميع مفاصل النظام أثناء إنشائه وإدارته. فمثلاً إذا كان الهدف الأساسي لنظام ضمان الودائع هو تعزيز الكفاءة التنافسية فإن تصميم النظام يجب أن يركز على إزالة الفروقات الموجودة بين البنوك العاملة في الجهاز المصرفي (McCarthy, 1980), وهذا يستدعي أن يتم التركيز على البنوك التي تفتقد إلى الميزة التنافسية بين أقرانها من البنوك العاملة وبالتالي يكون للبنوك الأخرى أفضلية نسبية على هذه البنك, وبالتالي يكون دور نظام ضمان الودائع في هذه الحالة هو تقليص الفروقات بين هذه البنوك. قد تتنوع أشكال هذه الميزة التنافسية, فيمكن أن يكون البنك مملوكاً للحكومة وبالتالي فهو مدعوم ضمنياً من قبلها, أو أن يكون البنك فرعاً لبنك أجنبي ذو رأس مال كبير وتفرع خارجي هائل, وبالتالي يكون له أفضلية على غيره في توفير التمويل الأرخص نسبياً, فيشكّل هذا نوعاً من الدعم والتفضيل لذلك البنك, أو أن يكون بنكاً كبير الحجم وذو رأس مال كبير, ولديه من السمعة والثقة من قبل المودعين ما يمكنه من توفير التمويل بتكلفة منخفضة.

إن البنوك صغيرة الحجم والبنوك المحلية والمملوكة من القطاع الخاص سوف تكون هي الحلقة الأضعف في عملية التنافس بين البنوك, وذلك لافتقارها لمختلف هذه الأنواع من الميزات التنافسية. وإذا أراد المشرّع من إنشاء نظام ضمان الودائع أن يزيد الكفاءة التنافسية في الجهاز المصرفي فعليه أن يوفر الدعم والحماية لمودعي هذه البنوك, وذلك بهدف تقليص الفروقات بينها وبين البنوك الأخرى التي تمتلك ميزة تنافسية عليها, وبما يساهم في زيادة التنافسية بينها ويصب في النهاية في مصلحة الجهاز المصرفي بشكل عام وزيادة كفاءته.

إن التركيز في عملية توجيه الدعم والضمانة لبنك أو مجموعة من البنوك على حساب بنوك أخرى كان مدفوعاً بالهدف الأساسي الذي أنشئ نظام ضمان الودائع من أجله؛ والذي كان في الحالة التي افترضناها هو تعزيز الكفاءة التنافسية, أما إذا اختلف الهدف الأساسي (هدف السياسة العامة) فتصميم النظام قطعاً سيختلف, فلو كان هدف السياسة العامة مثلاً هو حماية صغار المودعين (كما هو الحال لدى كثير من الدول ومن ضمنها الأردن) وذلك بهدف تشجيع الادخار وحماية استقرار الجهاز المصرفي في النهاية (Barnett, 1976)؛ فإن تصميم النظام سوف يراعي أن يتم شمول جميع البنوك التي تحتوي على صغار المودعين في مظلة الضمان, حتى لو كانت بنوكاً كبيرة الحجم أو أجنبية الملكية أو حتى مدعومة من قبل الحكومة. كما أن الضمانة ستكون كافية لتغطية صغار المودعين بشكل كامل ولا تعرضهم لأي خسائر في حالة الإفلاس من جهة, وستكون محدودة من جهة أخرى لتقتصر على تغطية صغار المودعين ولا

تتعداهم إلى كبار المودعين والذين لا يستهدفهم النظام في تعويضه, بل على العكس يستهدف تركهم مكشوفين ليتم تحفيز آليات انضباط السوق لديهم, وليستفيد النظام من قدراتهم على ممارسة أدوار الرقابة والمتابعة لبنوكهم لأقصى درجة ممكنة.

على هذا الأساس فإن تصميم نظام ضمان الودائع وتفاصيل خصائصه يجب أن يبدأ من المبدأ الأول من المبادئ الأساسية وهو أهداف السياسة العامة, والذي بناءاً عليه تتحدد توجهات المشرّع والنظام المنشأ بشكل عام (IADI Draft Discussion Paper on Public Policy Objectives, 2009). أما بخصوص نظام ضمان الودائع الأردني؛ فإن أهداف السياسة العامة لها واضحة ومحددة بنص المادة (5) من قانون مؤسسة ضمان الودائع رقم (33) لسنة 2000, والذي ينصّ على ما يلي **"تهدف المؤسسة إلى حماية المودعين لدى البنوك بضمان ودائعهم لديها وفق أحكام القانون وذلك تشجيعاً للادخار وتعزيزاً للثقة بالنظام المصرفي في المملكة".** يتطلب تحقيق هذا الهدف تصميم نظام ضمان الودائع بطريقة تستهدف تحقيق هذا الهدف, وأهم الخصائص التي يجب مراعاتها واختيارها بعناية لتحقيق هذا الهدف هي مستوى التغطية أو ما يسمى بسقف الضمان. كان سقف الضمان عند إنشاء المؤسسة محدداً بعشرة آلاف دينار, كان هذا السقف يغطي متوسط الوديعة لدى البنوك الأعضاء في الأردن بأكثر من ثلاثة أضعاف, كما أن نسبة المودعين الذين سيتم تغطيتهم بالكامل كان حوالي96% (التقرير السنوي لمؤسسة ضمان الودائع, 2012).

تراجعت هذه التغطية تدريجياً نتيجة عوامل التضخم ونمو متوسط الوديعة, حيث أصبح سقف 10.000 دينار يغطي حوالي 1.1 ضعف متوسط الوديعة في نهاية العام 2010, وهو عام اتخاذ قرار رفع سقف الضمان, كما أن نسبة المودعين المضمونين بالكامل انخفضت إلى 92%. ومن منطلق سعيها لتحقيق أهداف السياسة العامة للمؤسسة, ونظراً لتراجع المؤشرات المالية التي تقيس مستوى الانجاز في تحقيق أهداف السياسة العامة؛ قامت المؤسسة برفع سقف الضمان من 10.000 دينار إلى 50.000 دينار مع بداية العام 2011, واستجابة لهذه العملية ارتفع تغطية المؤسسة لمتوسط الوديعة من 1.1 ضعف إلى 5.7 ضعف, كما ارتفعت نسبة المودعين المضمونين بالكامل من 92% إلى 97.6%. بالتالي فإن خصائص النظام يجب أن تبنى ويتم مراجعتها دورياً وتعديلها إن اقتضت الحاجة لذلك, وبما يتماشى مع تحقيق أهداف السياسة العامة المنصوص عليها.

2-2-3 المبدأ الثاني: التقليل من المخاطر السلوكية

يكون إنشاء نظام ضمان الودائع في العادة مصحوباً بظهور سلوكيات سلبية لدى البنوك, فوجود هذه الضمانة الصريحة يحفز الإدارة التنفيذية للبنك للدخول في استثمارات مرتفعة المخاطر, ومحاولة استغلال وجود ضمانة لمدخرات المودعين, وتحميل ضامن الودائع مخاطر هذه الاستثمارات (Kunt and Detragiache, 2000). قد تكون هذه المخاطر مرتفعة إلى درجة أنها تؤدي إلى التأثير على مستوى استقرار الجهاز المصرفي, وبالتالي تكون التكلفة الناتجة عن إنشاء النظام أعلى من الفوائد المكتسبة منه. هناك عدة طرق يتم استخدامها لمحاولة التحكم بمستوى المخاطر السلوكية المرافقة لإنشاء النظام, وقد تم تفصيلها سابقاً في الفصل الثاني, ولكن ما يعنينا منها هو تصميم النظام بحد ذاته, حيث أن الخصائص العامة للنظام تؤثر بشكل كبير على مستويات المخاطر السلوكية وذلك من ثلاثة جوانب أساسية هي؛ تحديد سقف الضمان, استخدام نظام تحصيل رسوم الاشتراك المرجّح بالمخاطر, ووضع آلية مناسبة لمعالجة التعثر المصرفي.

فيما يتعلق بسقف الضمان, فقد بينا أن سقف الضمان المنخفض سوف لن يؤدي الغرض المنشود منه والمتمثل بتخفيض مستويات الذعر المالي بين المودعين في فترات الأزمات المالية وتجنب حدوث تدافع وسحوبات طارئة تكلف البنوك كثيراً. على النقيض من ذلك فإن سقف الضمان المرتفع نسبياً سوف يحفز ظهور استثمارات مرتفعة المخاطر لأموال البنك من قبل الإدارة, الأمر الذي سوف يؤدي إلى ارتفاع مستويات المخاطر في الجهاز المصرفي, وسيؤثر على استقرار الجهاز المصرفي (Velikova and Rogers, 2009).

أما في الحالة الأردنية؛ فقد تبنى قانون مؤسسة ضمان الودائع سقف 10.000 دينار عند إنشاء المؤسسة في العام 2000 كما ذكرنا سابقاً, وتم تعديل هذا السقف إلى 50.000 دينار اعتباراً من 2011/1/1, كان هذا السقف في ذلك الوقت يشكل حوالي 8 أضعاف الناتج المحلي الإجمالي للفرد, وهي نسبة مرتفعة مقارنة بالدول الأخرى التي كانت تتبنى أنظمة ضمان ودائع جزئية وصريحة في ذلك الوقت, (Laeven, 2005) حيث بلغ متوسط هذه التغطية حوالي 3.5 ضعف لدول القارة الأمريكية وأقل من 3 أضعاف لدول آسيا واقل من 1.5 ضعف لدول أوروبا.

ظهرت الأزمة المالية العالمية في العام 2008, وكان لها تأثير كبير على متانة البنوك في العالم وعلى ثقة المودعين بهذه البنوك, فقامت الحكومات بمحاولة تجنب حدوث سلسلة متتابعة من الانهيارات في البنوك بسبب الذعر الذي ساد بين المودعين في ذلك الوقت, فلجأت إلى إعلان

الضمان الكامل للودائع في البنوك. كان من بين هذه الحكومات؛ حكومة الأردن, حيث أعلن رئيس الوزراء ضمان الحكومة لجميع الودائع في المملكة وبجميع العملات حتى نهاية العام 2009, ومن ثم تم تمديد هذه الضمانة حتى نهاية العام 2010. بعد نهاية الضمانة الحكومية الكاملة تم العودة إلى الضمانة الجزئية المقدمة من مؤسسة ضمان الودائع, لكن هذه المرّة مع تعديل في مقدار الحد الأعلى لهذه الضمانة لتصبح 50.000 دينار. تبحث هذه الدراسة في إحدى جوانبها في مدى تأثير هذا السقف على مستوى المخاطر السلوكية, وما مدى ملاءمته لتحقيق أهداف السياسة العامة المتبناة من قبل المؤسسة.

أما فيما يتعلق نظام رسوم الاشتراك المرجح بالمخاطر؛ فقد بينا أن من مهامه إعادة تحفيز آليات انضباط السوق في الجهاز المصرفي, وذلك من خلال رفع تكلفة ضمان الودائع على البنوك التي تمارس أعمالاً مصرفية مرتفعة المخاطر, وتخفيض التكلفة عن البنوك التي تمارس أعمالاً منخفضة المخاطر. تشكل التكلفة الزائدة للمخاطر المرتفعة حافزاً للبنوك لتخفيض مستويات المخاطر لديها, ومحاولة استغلال نظام رسوم الاشتراك المرجح بالمخاطر لتخفيض تكلفة الأموال عليها, وتحقيق هامش ربح أعلى وبمستوى مخاطر متدني. يتطلب هذا الأمر وجود سلم مناسب ومقنع من رسوم الاشتراك وأن تكون الفروقات بين درجات هذا السلم كافية لتشكل الفرق بين تكلفة ضمان الودائع على البنوك ذات المخاطر المرتفعة والبنوك ذات المخاطر المنخفضة. يتبنى النظام الأردني نظام تحصيل رسوم الاشتراك الثابت (Flat Rate), والذي لا يميز بين البنوك مرتفعة المخاطر وبين البنوك منخفضة المخاطر, وبالتالي فهو لا يستغل هذه الميزة في كبح المخاطر السلوكية وضبطها, بينما تستخدم طريقة نظام رسوم الاشتراك المرجحة بالمخاطر لدى كثير من الدول ومن أبرزها الولايات المتحدة, كندا, وماليزيا, وتايوان, (IADI Survey 2012 www.iadi.org

أما فيما يتعلق بمعالجة البنوك المتعثرة؛ فهي تعتبر طريقة فعالة في تحفيز انضباط السوق وتفعيل مراقبة المساهمين والدائنين وكبار المودعين في البنك, وذلك من خلال إعطائهم أولوية متأخرة في السداد عند تصفية البنك أو عند تنفيذ عمليات معالجة وإعادة تأهيل للبنك المتعثر وتحميل هذه الفئة العبء الأكبر لأي خسارة محتملة أثناء إجراء عملية المعالجة, وتجنب حصولهم على أي امتيازات ومنافع من المساعدات التي قد يحصل عليها البنك من خلال تنفيذ عملية المعالجة. إن معرفة المساهمين والدائنين وكبار المودعين بهذه الإجراءات مسبقاً, أي قبل حصول عملية التعثر, سوف يشكل حافزاً لهم لممارسة رقابة أكثر صرامة على أداء بنوكهم, ومحاولة تشكيل مجموعات ضاغطة عليها إذا ما استدعت الحاجة إلى ذلك. في الحالة الأردنية؛ فإن

صلاحية اتخاذ قرار وتنفيذ أي عمليات لمعالجة البنوك المتعثرة هي في يد البنك المركزي وليس في يد مؤسسة ضمان الودائع, باستثناء عملية تصفية البنوك التي يتم إعلان إفلاسها, حيث أن مؤسسة ضمان الودائع في الأردن هي المصفي الحكمي والوحيد لأي بنك يتقرر تصفيته, وقد حدد قانون المؤسسة أولويات السداد في حالة التصفية وذلك من خلال نص المادة 59 من قانون المؤسسة, وقد وضعت حقوق المساهمين وحقوق الدائنين في آخر مرتبتين من مراتب أولويات السداد, وهذا من شأنه أن يشكل حافزاً لدى هاتين الفئتين لعدم التراخي مع الإدارة التنفيذية للبنك وممارسة دورها الرقابي بل والضغط عليها في سبيل المحافظة على مستويات مقبولة من المخاطر.

3-2-3 المبدأ الثالث: الأدوار أو بالإطار التشريعي (Mandates)

يناط بنظام ضمان الودائع عند إنشائه مهام أساسية محددة يتحدد على أساسها الشكل العام للنظام, فهناك تصنيف من ثلاث درجات لمستوى تعقيد أو بساطة أنظمة ضمان الودائع, تتراوح من النظام الأبسط والمسمى صندوق الدفع (Pay Box) والذي تكون مهمته الأساسية تعويض المودعين في حالة الإفلاس, ولا يكون لديه أي دور آخر في الحد من المخاطر السلوكية التي تنشأ من وجود هذا النظام. أما التصنيف الأكثر تعقيداً لأنظمة ضمان الودائع فهو نموذج يكون فيه لضمان الودائع دور في تقليل مستويات المخاطر بشكل عام في الجهاز المصرفي وخاصة المخاطر السلوكية (Risk Minimizer), بالإضافة إلى دوره الأساسي بتعويض المودعين وكذلك تصفية البنوك وتحصيل رسوم الاشتراك واستثمار الاحتياطيات لمعالجة البنوك المتعثرة وغيرها. وهناك أنظمة تقع بين هذين التصنيفين (Pay Box Plus) وتكون مهمتها الأساسية تعويض المودعين في حالة الفشل, وقد تناط بها بعض المهام الإضافية مثل تصفية البنوك. يجب على المشرع أن يحدد مسبقاً عند إنشاء المؤسسة طبيعة المهام الأساسية التي ستناط بهذه المؤسسة, ليقوم بعد ذلك بإعطائها الصلاحيات اللازمة لتنفيذ هذه المهام, وليقوم مجلس إدارة المؤسسة بتقييم أداء المؤسسة من خلال متابعة تنفيذ هذه المهام ومدى قدرتها على الاضطلاع بها.

يعتبر النموذج المعقد من أكثر النماذج فعالية في الحفاظ على استقرار الجهاز المصرفي ومنع نشوء وتفاقم مشكلة المخاطر السلوكية, فالمهام الرقابية التي توكل إلى هذا النوع من الأنظمة يكون كفيلاً بالحفاظ على مستويات مقبولة من المخاطر لدى البنوك الأعضاء, ومنع تجاوزها الحد المقبول, وحتى لو تم تجاوزها فإن النظام سيكون قادراً على كشفها في وقت قصير. أما النظام

البسيط والتي تكون مهمته محصورة بدفع مبالغ التعويض؛ فستكون قدرته على التحكم بمستويات المخاطر في الجهاز المصرفي أقل من ذلك, وسيقتصر دوره على الحد من الذعر المالي والسحوبات الطارئة بطبيعة الحال, ومكافحة المخاطر السلوكية من خلال اختيار سقف الضمان المناسب.

يعتبر النموذج المتبع في الأردن من النوع الأخير والذي تكون مهمته الأساسية تعويض المودعين في حالة الإفلاس, حتى أن قرار إعلان إفلاس أي بنك ليس بيد المؤسسة إنما بيد البنك المركزي. وتناط بالمؤسسة أيضا مهمة تصفية البنوك التي يصدر البنك المركزي قرار إفلاسها, كما أنها تقوم بتحصيل رسوم الاشتراك وتقوم باستثمارها, كما تقوم المؤسسة بإجراء بعض الدراسات والإحصاءات من واقع البيانات المالية للبنوك وبيانات الودائع التي تحصل عليها من البنوك بواسطة البنك المركزي, وتقوم بنشر جزء منها على موقعها الالكتروني ومن خلال التقرير السنوي لها www.dic.gov.jo. لم تقم المؤسسة منذ تاريخ إنشائها بممارسة أي مهمة من هذه المهام, حيث لم يصدر قرار بإعلان إفلاس أي بنك من البنوك المرخصة منذ ذلك الوقت, وبالتالي لم تقم المؤسسة بدفع مبالغ تعويض أو تصفية أي بنك.

4-2-3 المبدأ الرابع: الصلاحيات (Powers)

يعتبر المبدآن الثالث والرابع متلازمين ومترابطين لدرجة أن البعض يرى أنهما يجب أن يتحدا في مبدأ واحد. تحدد المهام المناطة بالمؤسسة عند إنشائها أولاً ثم بعد ذلك يتم تحديد الصلاحيات اللازمة لهذه المؤسسة لتنفيذ المهام الموكلة إليها, فعلى سبيل المثال تعتبر عملية تعويض المودعين عند إفلاس البنك من المهام الأساسية لضامن الودائع والتي يندر أن يوجد نظام لا يكلف بهذه المهمة, وهي مهمة مشتركة لدى نموذج صندوق الدفع البسيط وحتى النموذج المعقد الذي يتحكم بمستويات المخاطر. لتنفيذ هذه المهمة يجب على ضامن الودائع أن يحصل على صلاحيات تخوله القيام بهذه المهمة, ومنها أن يمتلك صلاحية استلام البنك المفلس (Receivership) وصلاحية الدخول إلى ملفاته والاطلاع على تفاصيل حسابات المودعين والدائنين لديه, وذلك ليتمكن من إجراء عملية الجمع والتقاص اللازمة للوصول إلى المبلغ المستحق الدفع من قبل ضامن الودائع, كما أن ضامن الودائع يجب أن يمتلك صلاحية تقديم المطالبات للدائنين وصلاحية الاقتراض في حال لم تكن احتياطيات المؤسسة كافية لتسديد

الالتزامات المترتبة عليها من خلال القانون. يمنح لضامن الودائع صلاحية الاقتراض مباشرة من أي جهة كانت وذلك لتوفير التمويل اللازم لتعويض المودعين.

كذلك الحال في المهام المتقدمة لضامن الودائع مثل عملية معالجة البنوك المتعثرة (Resolution) والتي تتطلب صلاحيات متقدمة مثل صلاحية متابعة مستويات الملاءة الائتمانية للبنك بشكل مستمر من خلال إجراء التفتيش الميداني (On site inspection) والمكتبي (Off site inspection) لبناء نظام إنذار مبكر (Early Warning System). وقد يحتاج ضامن الودائع إلى تجميد صلاحيات مجلس إدارة البنك وإدارته التنفيذية والحلول مكانها إذا رأت أن ذلك ضروري, وغير ذلك من صلاحيات منح المساعدات للبنك المتعثر والحلول مكانه في مفاوضات الدمج وبيع الموجودات والمطلوبات أو جزء منها.

تعتبر الصلاحيات أمراً مهماً لضامن الودائع وذلك لتمكينه من تنفيذ مهامه بكل كفاءة وفعالية, إضافة إلى ذلك فإن بعض مهام ضامن الودائع مثل مهمة معالجة البنوك المتعثرة, تحتاج إلى ترتيبات مسبقة لعملية التنفيذ, وقد تعتمد الكلفة المترتبة على تنفيذ هذه المهام على توقيت اكتشاف المشكلة لدى البنك. إن ضامن الودائع وبصفته الجهة التي تتكبد تكاليف دفع مبالغ التعويض وتكاليف معالجة التعثر المصرفي في بعض الأنظمة, سيكون الجهة الأحرص على محاولة تقليل هذه التكلفة قدر الإمكان, وذلك من خلال الاكتشاف المبكر للمشكلة ومحاولة معالجتها بأسرع وقت وأقل تكلفة ممكنة. ولا يمكن لضامن الودائع أن يكتشف مشكلة إعسار مالي إلا إذا كان يملك الصلاحية للإطلاع على بيانات البنك وممارسة بعض الأدوار الرقابية على مستوى ملاءته الائتمانية. وكلما كانت صلاحيات ضامن الودائع أعلى في متابعة أعمال البنك؛ كلما كانت قدرته على اكتشاف المشاكل المالية أبكر, وبالتالي كان تأثير هذه المشاكل على الجهاز المصرفي وعلى صندوق احتياطي المؤسسة أقل.

أما مهمة دفع مبالغ التعويض؛ فيلزمها ترتيبات لوجستية تتضمن الإطلاع على أنظمة المعلومات وقواعد البيانات في البنك, وطرق تبويبها وحفظها. وذلك ليتمكن ضامن الودائع من الدخول إلى هذه الأنظمة بسهولة ويسر عندما يتولى مهمة استلام البنك المفلس, وليتمكن من القيام بالعمليات الحسابية اللازمة من تجميع وتقاص لاستخراج مبلغ التعويض المستحق لكل مودع, وبدقة وسرعة. كلما كانت صلاحيات ضامن الودائع في الاطلاع على قواعد بيانات البنوك أكبر؛ كلما كانت كفاءته في إدارة عملية دفع مبالغ التعويض أكبر, وبالتالي تكون كفاءة نظام ضمان

الودائع بشكل عام أكبر وثقة المودعين فيه أفضل, مما ينعكس بشكل إيجابي على استقرار الجهاز المصرفي.

تعتبر الصلاحيات الممنوحة لمؤسسة ضمان الودائع الأردنية كافية نسبياً لتحقيق المهمة الأساسية المناطة بها وهي تعويض المودعين في حالة الإفلاس, فقانون المؤسسة أعطاها صلاحية استلام البنك المفلس والدخول إلى جميع ملفاته وحسابات عملائه, كما أن القانون يتيح للمؤسسة رفع الدعاوي والتقاضي إذا دعت الحاجة إلى ذلك المادة (4), كما أنها تمتلك الصلاحية للاقتراض إذا لم تكفي احتياطياتها لدفع مبالغ التعويض المادة (23), كما أن المؤسسة هي المصفي الحكمي والوحيد لأي بنك يقرر البنك المركزي تصفيته المادة (39). أما بخصوص الصلاحيات المتقدمة والمتعلقة بتقليل مستويات المخاطر لدى البنوك, مثل صلاحية ممارسة أدوار رقابية مباشرة على البنوك الأعضاء, فلم تحصل المؤسسة على أدوار تمكنها من ممارسة هذا المهمة بفعالية, حيث أن أي دور رقابي يمكن للمؤسسة ممارسته قد ربط بموافقة ومشاركة البنك المركزي, وقد أعطى القانون بذلك البنك المركزي الحق بعدم الموافقة على قيام المؤسسة بممارسة هذه المهمة المادتين (29) (30) من قانون المؤسسة.

كما أن المؤسسة لا تمتلك صلاحيات لمعالجة البنوك المتعثرة حيث أن قانون المؤسسة لم يوكل إليها أي مهام صريحة لمعالجة البنوك المتعثرة.

5-2-3 المبدأ الخامس: الحاكمية (Governance)

تعتبر الحاكمية من المبادئ الأساسية لأي مؤسسة سواء كانت من مؤسسات القطاع العام أو الخاص على حد سواء, وهي ضرورية لتمكين أي مؤسسة من العمل بكفاءة وفعالية لتحقيق أهدافها وتنفيذ مهامها. وهناك أربعة عناصر أساسية لتحقيق الحاكمية الرشيدة وهي؛ الاستقلال المالي والإداري, الشفافية, الإفصاح, والنزاهة. حيث يعتبر الاستقلال المالي والإداري من العناصر الأساسية لعمل ضامن الودائع, وذلك ليضمن عدم انحيازه لطرف على حساب آخر في أثناء ممارسته لمهامه, فطبيعة عمل ضامن الودائع تتطلب تقديم الضمانة لصغار المودعين ونزعها عن كبار المودعين, وفي نفس الوقت يجب أن يحاول ضامن الودائع أن يمنع ظهور المخاطر السلوكية أو على الأقل أن يحد من تفاقمها فوق مستوى معين, ويتطلب تحقيق هذه الأهداف أن يكون ضامن الودائع غير منحاز لطرف على حساب الآخر في تحديد العناصر

الأساسية للضمانة المقدمة, كأن يضم إلى مظلة الضمان فئة من المودعين لا ينبغي أن تكون مشمولة بالضمان, أو أن يضع سقفاً للضمان يناسب فئة معينة من المودعين وبما لا يراعي المصلحة العامة للجهاز المصرفي ولا يعظم المنفعة المتأتية من نظام ضمان الودائع. وليضمن المشرع تحقيق هذا الأمر عليه أثناء تصميمه للنظام أن يراعي أن لا يكون النظام معتمداً في وجوده وبقائه على دعم ومساعدة أحد الأطراف العاملة في الجهاز المصرفي, ولذلك يجب أن يتمتع بالاستقلال التام المالي والإداري معاً.

قد تكون المعايير المثالية لتصميم أنظمة ضمان الودائع, والتي حاولت المبادئ الأساسي أن تجملها, واضحة ومعروفة للمشرع ولضامن الودائع على حد سواء, ولكن ذلك قد لا يكفي, فتطبيق هذه المعايير على أرض الواقع قد يتطلب مواجهة بعض مراكز القوى والمجموعات الضاغطة, والتي قد تحاول تغيير بعض مفاصل التصميم بما يراعي مصلحتها الشخصية, وبما يضر بالمنفعة العامة. لذلك فإن الاستقلال التام المالي والإداري سوف يوفر قاعدة صلبة لمتخذ القرار ليقوم بما يراه مناسباً وبما يعظم المنفعة من وجود النظام وهي استقرار الجهاز المصرفي وتخفيف حدة ووقع الأزمات المالية عليه.

إن موضوع الشفافية يكتسب أهمية من أهمية الوعي الجماهيري بموضوع ضمان الودائع وأحكامه, حيث أن وجود نظام ضمان ودائع محكم ومدروس بعناية لا يكفي إذا لم يكن هناك وعي لدى شرائح المجتمع وخاصة المودعين بوجود هذا النظام وطريقة عمله. حيث أن الغاية الأولى من إنشائه كما ذكرنا هي تخفيف حدة الذعر المالي والتدافع لسحب المدخرات في ظروف الأزمات المالية, ولكن وجود النظام لن يوقف التدافع ولن يخفف الذعر المالي إذا لم يكن المودعون في الجهاز المصرفي على علم بهذه الضمانة وتفاصيلها وحجمها. ولذلك فإن الشفافية في التصريح والإعلان عن وجود النظام وطريقة عمله, وسقف الضمان المقدم من قبله, والبنوك والمودعين والودائع التي تنطبق عليها الضمانة, وتوقيت دفع مبالغ التعويض, وغيرها من التفاصيل هو أمر أساسي لضمان تفعيل دور النظام على أكمل وجه, ولضمان تحقيقه لأهدافه بكفاءة.

وفي ما يتعلق بالإفصاح؛ فإن إعلام العامة, ومن ضمنهم المودعين, بكل التفاصيل التي تطرأ وتستجد في موضوع ضمان الودائع يعد أمراً جوهرياً لإبقائهم على اطلاع على ما يستجد من تفاصيل هذه الضمانة, ولإعطاء الثقة بين المودعين وضامن الودائع بعدم وجود ما يستوجب إخفاءه. تتضمن عملية الإفصاح إصدار التقارير السنوية والربعية والشهرية أحياناً, والتي تتضمن إطلاع العامة على أهم ما تم انجازه خلال تلك الفترة, وما استجد من أحكام وأخبار تتعلق بالضمانة, ونتائج أعمال المؤسسة المالية ومركزها المالي وغيرها من الأمور.

وموضوع النزاهة لا يقتصر على ضامن الودائع بل يتعداه إلى جميع المؤسسات العامة في الدولة والعاملين فيها, حيث تحدد الدولة منظومة للنزاهة وتضع ميثاق شرف يلتزم به جميع العاملين في القطاع العام بشكل تلقائي. وبذلك تتجنب المؤسسات العامة كماً كبيرا من المخاطر التشغيلية التي قد تسبب خسائر مادية لا يستهان بها, فمن ضمن مؤشرات التنمية التي تتبعها المنظمات الدولية لقياس مستوى التقدم والرقي لدى الدول هو حجم الفاقد من الإنتاج المحلي نتيجة للفساد بمختلف أنواعه. إن الافتقار إلى منظومة نزاهة فعالة تضمن القضاء على معظم أشكال الفساد وتخفيف الخسائر الناتجة عنه؛ يؤدي إلى تدعيم علاقات الثقة بين الأطراف العاملة في الجهاز المصرفي, ويشجع على ممارسة كل طرف دوره بفعالية وكفاءة تعظم من مكتسباته وتقلل خسائره وتزيد من استقراره.

تتمتع مؤسسة ضمان الودائع الأردنية بالاستقلال المالي والإداري كما تنص على ذلك المادة (4), فيحكمها مجلس إدارة مستقل يعين أعضائه بموجب أحكام قانونها المادة (6), وتقوم المؤسسة بالإنفاق على مصاريفها الإدارية والعمومية من خلال عوائد استثمار احتياطياتها والمكونة من رأس مالها ورسوم التأسيس والاشتراك والقروض والمنح المادة (11). أما بخصوص الشفافية؛ فإن قانون المؤسسة وضح وبشكل لا يدع مجالا للتأويل أو الشك طبيعة الضمانة المقدمة من المؤسسة وأحكامها؛ فقد حدد القانون ما هي البنوك التي تشملها أحكام القانون, وألزم المؤسسة الإعلان عنها من خلال الصحف اليومية المادة (33), كما حدد القانون بشكل واضح ما هي الحسابات والودائع التي تنطبق عليها أحكام القانون وما هي الودائع المستثناة من أحكام القانون المادة (12) والمادة (34), كما يحدد القانون مقدار سقف الضمان (الحد الأعلى لمبلغ الضمان الذي يجب على المؤسسة دفعه للمودعين) المادة (32), كما يحدد القانون مدة زمنية تلزم المؤسسة بدفع مبالغ التعويض خلالها المادتين (36) و(37), كما يحدد القانون آلية تحصيل رسوم الاشتراك ونسبة الرسم المفروض على الودائع الخاضعة لأحكام القانون المادة (12).

وفيما يتعلق بالإفصاح؛ فتقوم المؤسسة بالإفصاح عن نتائج أعمالها, ومقدار احتياطياتها ورسوم الاشتراك السنوية التي تحصلها, وعوائد استثماراتها, ومقدار مبالغ التعويض المستحقة عليها (التقرير السنوي للمؤسسة للعام 2012). وعلى صعيد النزاهة فتتبع المؤسسة نظاماً صارماً للرقابة الداخلية, يضمن أن تسير كافة الأعمال المالية والإدارية ضمن سلسلة من الإجراءات الروتينية التي تضمن عدم إخلال أي جهة بالتعليمات والقوانين الناظمة لأعمالها (الهيكل الإداري للمؤسسة) كما يقوم مدقق حسابات خارجي مستقل بتدقيق أعمالها ومراجعتها قبل أن يتم الموافقة

عليها ونشرها. كما يقوم ديوان المحاسبة بمتابعة كافة الأعمال الإدارية والمالية التي تقوم المؤسسة بمزاولتها, وإبداء الملاحظات عليها ليتم تصويب الأخطاء والتجاوزات إن وجدت.

6-2-3 المبدأ السادس: العلاقات بين عناصر شبكة الحماية المصرفية

تترابط وتتداخل مهام ضامن الودائع مع مهام مؤسسات شبكة الحماية المصرفية الأخرى وبخاصة البنك المركزي بصفته المرخّص والمراقب كما في معظم الدول, وكون إنشاء البنوك المركزية وبعض المؤسسات الرقابية الأخرى على المصارف كان سابقاً لإنشاء أنظمة ضمان الودائع بفترات طويلة؛ فإن ذلك كان كفيلاً باستحواذ هذه المؤسسات على النصيب الأكبر من السلطة والمسؤولية وحجم الإطلاع على المعلومات والبيانات الكمية والنوعية. ونظراً إلى أن الحصول على بعض هذه البيانات والمعلومات أو الإطلاع عليها أمر ضروري لضامن الودائع لممارسته مهامه بكفاءة وفعالية؛ فإنه توجب على ضامن الودائع التواصل مع هذه المؤسسات والتنسيق معها للحصول على المعلومات ذات العلاقة بأقل تكلفة ممكنة. قد يحتاج ضامن الودائع, خصوصاً في المراحل الأولى من إنشاء النظام إلى الإطلاع على تجارب الدول الأخرى الأكثر خبرة في هذا المجال, لذلك قد يلزم التواصل والتنسيق مع أطراف شبكة الحماية المصرفية في الدول الأخرى أيضاً, وهذا من صلب الأهداف التي أنشئت الجمعية الدولية لضامني الودائع من أجلها **"تعزيز فعالية أنظمة ضمان الودائع من خلال ترويج الأدلة الاسترشادية وتنسيق التعاون الدولي بين الدول والمؤسسات"** www.iadi.org.

تعتمد ثقة المودعين وبقية أطراف الجهاز المصرفي بضامن الودائع على قدرته على تنفيذ مهامه الموكلة إليه, والتي التزم بالقيام بها, ونظراً لمحدودية الصلاحيات التي يحصل عليها ضامن الودائع في الفترات الأولى من إنشائه مقارنة بباقي المؤسسات الرقابية في الدولة؛ فإن نجاح ضامن الودائع في تنفيذ مهامه يعتمد اعتماداً كبيراً على تعاون المؤسسات الأخرى معه, وتنسيقها المشترك فيما بينها, وتبادلها للمعلومات والخبرات اللازمة في مختلف المجالات. إن نظام ضمان الودائع في أبسط صوره والمسماة صندوق الدفع تكون مهامه دفع مبالغ التعويض, وحتى هذه المهمة عند تنفيذها من قبل ضامن الودائع لا بد له من تلقي المساعدة من بقية أطراف شبكة الحماية المصرفي وخاصة البنك المركزي, لذلك لا بد له من التنسيق المسبق مع هذه الأطراف, وتوقيع الاتفاقيات ومذكرات التفاهم التي تمهد الطريق لمثل هذا التعاون والتنسيق.

تأسس البنك المركزي الأردني في أواخر الخمسينيات من القرن الماضي, حيث صدر قانونه في العام 1959 خلفاً لمجلس النقد الأردني الذي أسس عام 1950 www.cbj.gov.jo. بينما أسست مؤسسة ضمان الودائع في العام 2000, ونظراً للفترة الكبيرة التي استفرد البنك المركزي بها بجميع صلاحيات السلطة المنظمة في الجهاز المصرفي الأردني؛ فإنه من الطبيعي أن يكون له النصيب الأكبر من الاستحواذ على الصلاحيات المتعلقة بترخيص البنوك ومراقبتها ومعالجة تعثرها وحتى إصدار قرار إنهاء ترخيصها. استمر هذا الاستحواذ حتى بعد إنشاء مؤسسة ضمان الودائع, فالمهمة الأساسية المناطة إلى المؤسسة هي حماية المودعين بضمان ودائعهم لدى البنوك الأعضاء, فعملية إنشاء المؤسسة بحد ذاتها كانت بمثابة إنشاء الضمان الصريح للودائع, أي أن الضمان الصريح لم يكون موجوداً أصلاً في الأردن قبل إنشاء المؤسسة, وبناءً على ذلك فإن المهام والصلاحيات التي أعطيت للمؤسسة لم يتم انتزاعها من البنك المركزي, ولم تكن على حساب صلاحياته, وذلك باستثناء مهمة تصفية البنوك التي يقرر البنك المركزي تصفيتها.

بناءً على ذلك؛ فإن مؤسسة ضمان الودائع, وبحكم الصلاحيات الممنوحة لها, هي بأمس الحاجة إلى التنسيق والتعاون مع البنك المركزي الأردني لتتمكن من تنفيذ مهامها بفعالية, ويعتمد مستوى حاجة ضامن الودائع على التنسيق والتعاون مع باقي الأطراف على النموذج المتبع لنظام ضمان الودائع؛ فالنظام البسيط على سبيل المثال لا تناط به مهام كثيرة لتنفيذها, لذلك فإن حاجته للمساعدة تكون قليلة, أما النظام المعقد والذي تكون لدية العديد من المهام لتنفيذها فإنه يحتاج إلى كم كبير من المساعدة والتنسيق مع المؤسسات الأخرى. لقد أعطيت مؤسسة ضمان الودائع الحق بطلب المساعدة من البنك المركزي إذا ظهرت الحاجة إليها, ومن أمثلة ذلك هو عند تطبيق نظام رسوم الاشتراك المرجحة بالمخاطر, والذي يحمل البنوك الأعضاء نسب رسوم اشتراك متفاوتة فيما بينها حسب مستويات المخاطر لديها, أما الجهة التي تحدد مستويات المخاطر, والتي بالتالي تحدد مقدار رسم الاشتراك المستحق فهو البنك المركزي المادة (20) وذلك نظراً لمحدودية صلاحية المؤسسة بالاطلاع على بيانات وحسابات البنوك الأعضاء. بناءاً على ذلك كله؛ فإن طبيعة حاجة ضامن الودائع إلى التنسيق والمساعدة تعتمد أصلاً على طبيعة النموذج المتبنّى, وعلى المهام والصلاحيات المحددة لهذا النظام كما هو مذكور في المبدأين الثالث والرابع.

7-2-3 المبدأ السابع: التنسيق مع الدول الأخرى

يحتاج ضامن الودائع في كثير من الأحيان إلى التنسيق والتواصل مع المؤسسات المماثلة له والعاملة في دول أخرى, وذلك لعدة أسباب منها أن هذا التنسيق يساهم في نشر الخبرة العملية للدول الأقدم في هذا المجال, ويساعد في بناء قواعد بيانات إحصائية لغايات الأبحاث والدراسات التي تساهم في تقدم هذه الصناعة, وذلك مع مراعاة خصوصية كل دولة وسياسات السرية المصرفية المتبعة في هذه الدول والتي قد تتفاوت في مستوياتها. من ناحية أخرى فإن التنسيق والتعاون بين الدول مهم للدول التي تقوم بترخيص فروع للبنوك الأجنبية للعمل في أراضيها وتقدم الضمان لمودعي هذه الفروع, وكذلك الدول التي تمتلك بنوكها فروعاً خارجية تعمل في دول أخرى, وتقدم الدول الأم الضمانة لمودعي هذه الفروع الخارجية. في مثل هذه الأحوال يجب التنسيق بين ضامني الودائع في هذه الدول خاصة في الأحوال التي يكون فيها الضمان مشتركاً بين المودعين, أي أن المودع في فرع البنك الأجنبي العامل في الأردن قد يحصل على ضمانة من ضامن الودائع المحلي وكذلك ضامن الودائع في البلد الأم لفرعه, ففي هذه الحالة سيكون هناك ازدواج في التعويض المقدم, وهذا قد يخلق تعارضاً بين ضامني الودائع في هذه الدول, ومن الأفضل أن يتم الاتفاق على تسوية هذه التعارضات مسبقاً, قبل الاصطدام بها بعد صدور قرار التصفية, (Laeven 2004).

تعتبر مؤسسة ضمان الودائع الأردنية عضواً فاعلاً في الجمعية الدولية لضامني الودائع IADI, وتقوم بالمشاركة والتواصل مع مؤسسات ضمان الودائع في مختلف الدول, وخاصة الدول ذات الخبرة في مجال ضمان الودائع والدول التي تمتلك بنوكها فروعاً داخل المملكة, والدول التي تملك البنوك الأردنية فروعاً فيها.

على الرغم من إمكانية أن يقدم ضامن الودائع التغطية لفروع البنك خارج البلد؛ إلا أنه من النادر أن تقدم هذه الخدمة نظراً لصعوبة متابعة ضامن الودائع لمستويات المخاطر في الفروع الخارجية وضعف قدرته على التحكم بها, سواء من خلال ضامن الودائع نفسه أو من خلال البنك المركزي أو أي سلطة رقابية أخرى. لقد استثنى القانون الأردني فروع البنوك الأردنية العاملة خارج المملكة من مظلة الضمان بشكل صريح وذلك من خلال المادة (3) من قانون المؤسسة, ولم ينص القانون أو يشر في أي موضع على تنظيم العلاقة مع مؤسسات ضمان الودائع الخارجية والتي تقدم التغطية لفروع البنوك الأجنبية العاملة في الأردن. كما أن جميع فروع البنوك الأجنبية العاملة في الأردن لا تمتلك أي تغطية من ضامني الودائع في البلد الأم لهذه الفروع. ولكن إذا

ظهر أي تغيير في هذا الصدد وحدث هناك ازدواج في التغطية لأحد الفروع الأجنبية العاملة في الأردن, فإن القانون لم يحسم هذا الأمر بشكل صريح, ولكنه أعطى للمؤسسة الصلاحية في التفاوض حول هذا الأمر مع ضامني الودائع في الدول الأخرى. وأعطاها الصلاحية في إبرام العقود معها إن استدعت الحاجة إلى ذلك حسب نص المادة (4) من قانون المؤسسة.

8-2-3 المبدأ الثامن: العضوية الإجبارية (Compulsory Membership)

تعتبر العضوية من أهم المبادئ التي يجب على المشرع الوقوف عليها مطولاً ودراسة تبعاتها بشكل دقيق, فالعضوية غير الإجبارية قد تجر على النظام المصرفي تبعات غير مرغوب فيها. من أهمها هو انضمام البنوك ذات مستويات المخاطر المرتفعة إلى مظلة الضمان وعدم انضمام البنوك ذات مستويات المخاطر المنخفضة إلى هذه المظلة, مما يؤدي إلى تعرض احتياطيات ضامن الودائع إلى مخاطر مرتفعة, وقد تكون تكلفة إنشاء نظام ضمان الودائع في مثل هذه الحالات أعلى من المنفعة المتأتية منه.

وقد بينت دراسة Wheelock (1992) أن العضوية عندما كانت اختيارية في الولايات المتحدة؛ أدت إلى زيادة ميل البنوك الأعضاء نحو تبني مخاطر مرتفعة. كما أن وجود عضوية اختيارية سوف يحرم الجهاز المصرفي من بعض الايجابيات والفوائد المترتبة على إنشاء نظام ضمان الودائع, ومن هذه الفوائد هو تحقيقها للمساواة وبين الأطراف المتنافسة في الجهاز المصرفي, وبالتالي يتم تعزيز الكفاءة التنافسية فيه. كما أن العضوية الاختيارية قد تسهل عملية نزف الودائع من البنوك غير الأعضاء إلى البنوك الأعضاء في فترات الأزمات المالية, وبما قد يسبب مشاكل مالية وضغوطات سحوبات طارئة علي البنوك غير الأعضاء, والتي تضغط على السيولة المتوفرة لدى هذه البنوك, ولدرجة أنها قد تسبب في إعسارها وتعثرها على الرغم من سلامة مركزها المالي ومتانته قبل هذه السحوبات. بالتالي فإن البنوك غير الأعضاء ستكون عرضة لالتقاط العدوى والتعثر في فترات الأزمات المالي أكثر من غيرها, McCarthy, (1980).

تبنى نظام ضمان الودائع في الأردن مبدأ العضوية الإجبارية كما نصت المادة رقم (3) من قانون المؤسسة, وذلك لتحقيق المساواة بين جميع الأطراف المرخص لها بالعمل في الجهاز المصرفي, وللحد من ظهور التشوهات في مستويات المخاطر بين البنوك المنظمّة للنظام والبنوك

غير المنظمة لها (في حال تبني العضوية غير الإجبارية), وكذلك للحد من أي انتقال للودائع من بنك إلى آخر بحثاً عن التغطية والأمان المصرفي, وخاصة في ظروف الأزمات المالية, حيث أن حدوث مثل هذا الأمر يؤدي إلى الضغط على السيولة لدى البنوك التي تعاني فقداناً للودائع مما يعرضها لخطر الإعسار المالي والذي قد يؤدي إلى إفلاسها.

استثنى القانون البنوك الإسلامية من العضوية الإجبارية كما نصت على ذلك المادة (3), وذلك لعدة اعتبارات من أهمها هو عدم وجود نظام منفصل يتولى ضمان الودائع لدى البنوك الإسلامية بطريقة تراعي مبادئ الشريعة الإسلامية, وعدم إمكانية خلط رسوم الاشتراك التي يتم تحصيلها من البنوك التجارية التقليدية ومن البنوك الإسلامية في نفس الاحتياطيات, لما في ذلك من مخالفة لقواعد الشريعة الإسلامية. كذلك الأمر فإن عدم وجود أدوات استثمارية حكومية (سندات صادرة عن الحكومة الأردنية أو مضمونة من قبلها) تتوافق مع أحكام الشريعة الإسلامية يحول دون أن تقوم المؤسسة بإدارة مثل هذا الاحتياطي الإسلامي المنفصل في حال إنشائه.

شكل عدم شمول المؤسسة للبنوك الإسلامية بمظلة الضمان ثغرة واضحة لعمل المؤسسة, ومركز انتقاد لكثير من المتابعين, ذلك كون البنوك الإسلامية العاملة في الأردن تستحوذ على ما يقارب من 19.2% من الودائع وما يقرب من 38.7% من المودعين بالدينار الأردني لدى الجهاز المصرفي (التقرير السنوي للمؤسسة 2012). سعت المؤسسة دوماً إلى استدراك هذا الأمر, فقامت باستصدار فتوى من دائرة الإفتاء العام حول جواز إنشاء صندوق لضمان الودائع في البنوك الإسلامية وبما يتوافق مع أحكام الشريعة الإسلامية, وبحيث تكون العضوية في هذا الصندوق إجبارية لجميع البنوك الإسلامية العاملة في الأردن. بذلك يتحقق الهدف من إلزام جميع البنوك العاملة في الأردن بالعضوية الإجبارية, ويتحقق مجمل الأهداف المبتغاة من إنشاء نظام ضمان الودائع ويتم تجنب السلبيات المترتبة على إنشاء نظام بمواصفات غير مفضلة (مثل العضوية غير الإجبارية).

9-2-3 المبدأ التاسع: مستوى التغطية (Coverage)

من أساسيات أنظمة ضمان الودائع الجزئية والصريحة هو تحديدها لمقدار أو نسبة كسقف للتعويض, وهو المبلغ المترتب على ضامن الودائع في حال إفلاس البنك, فبالتالي فإنه من البديهي تحديد هذا المبلغ بشكل دقيق وواضح, وتحديد طريقة احتسابه بسهولة ووضوح وبطريقة لا تحتمل

التأويل والاجتهاد, لإضفاء نوع من المصداقية على ضامن الودائع وجديته في التسريع من عملية تعويض المودعين المضمونين. يتضمن هذا المبدأ كذلك عملية تحديد الودائع التي تنطبق عليها أحكام قانون المؤسسة والتي تصبح خاضعة لأحكام القانون أو مضمونة, ويتطلب بناء نظام ضمان ودائع فعال تحديد هذه العناصر بشكل واضح وصريح وسهل التناول.

لقد تطرقت المبادئ الأساسية لهذا الموضوع في المبدأ الخامس, حيث أن الحاكمية الرشيدة تستوجب أن تكون هناك حد أدنى من الشفافية والوضوح في أعمال ضامن الودائع وتعاملاته, وأهم هذه الأعمال أو الأحكام الواجب الإفصاح عنها بشفافية هي سقف الضمان. تقوم معظم أنظمة ضمان الودائع في العالم بتنفيذ حملات توعية إعلامية لنشر هذه التفاصيل إلى أكبر شريحة ممكنة من المودعين الذين تنطبق عليهم أحكام القانون, لتجنب حدوث إرباك بين هؤلاء المودعين عند إعلان تصفية البنك, فعدم معرفة المودعين بتفاصيل ودائعهم الخاضعة لأحكام القانون, ومبالغ التعويض التي تستحق لهم قد ينسف الجهود التي بذلت لتحقيق الطمأنينة بين جمهور المودعين وتجنب حالات الذعر المالي والسحوبات الطارئة بينهم.

كما هو معروف فإن عملية تحديد مقدار مبلغ سقف التعويض تنطوي على تحديات كبيرة لضامن الودائع, فهي رمانة الميزان التي تحقق التوازن المنشود بين تجنب الذعر المالي ومخاطر السحوبات الطارئة وبين تقليل المخاطر السلوكية التي تهدد استقرار مخاطر الجهاز المصرفي. يمثل هذا التحدي المهمة الأساسية لهذه الدراسة, في محاولة لقياس اتجاه تأثير سقف الضمان الحالي لمؤسسة ضمان الودائع الأردنية على مستويات المخاطر في الجهاز المصرفي الأردني, ومدى ملاءمة هذا السقف لتحقيق أهداف السياسة العامة المنشودة, (Anakinand and Wihlborg 2005).

حدد سقف الضمان لمؤسسة ضمان الودائع الأردنية بموجب نص المادة (32/ج) من قانون المؤسسة, وقد أعطت المادة (32/د) مجلس الوزراء الصلاحية بتعديل هذا السقف بناءً على تنسيب مجلس إدارة المؤسسة. كان سقف الضمان المحدد في تاريخ إنشاء المؤسسة هو 10.000 دينار أردني, تم رفعه إلى 50.000 دينار مع بداية العام 2011, أي بمقدار خمسة أضعاف. وهو مبلغ مقطوع محدد بشكل واضح لا يحتمل التأويل والاجتهاد. وقد حددت مواد قانون المؤسسة تفاصيل الودائع التي ينطبق عليها قانون المؤسس بشكل واضح وسهل, وذلك من خلال المواد (12) (32) (34).

10-2-3 المبدأ العاشر: الانتقال من الضمان الكامل إلى نظام ضمان الودائع الجزئي

يعد الضمان الكامل, إذا ما استمر لفترة طويلة, مصدراً للمخاطر السلوكية التي قد تؤدي إلى تراجع الاستقرار المالي للجهاز المصرفي, لذا توجب التوجه نحو الضمان الجزئي والصريح في أسرع وقت ممكن. قد تضطر الدولة في ظروف الأزمات النظامية والتي تعم تأثيراتها على معظم أطراف الجهاز المصرفي؛ إلى إعلان الضمان الكامل بشكل مؤقت, وذلك نظراً لكبر حجم الأزمة وعدم كفاية نظام ضمان الودائع الجزئي للسيطرة على حالات الذعر المالي والسحوبات الطارئة, فتلجأ الدولة إلى إعلان الضمان الكامل والذي يكون عادة من طرف الحكومة وعلى حساب الخزينة. بعد تجاوز المراحل الحرجة من الأزمة المالية؛ يتوجب الرجوع والانتقال إلى الضمان الجزئي وبأسرع وقت, وذلك نظراً لما يسببه الضمان الكامل من تشوهات في مستويات المخاطر بين البنوك العاملة في الجهاز المصرفي بسبب ارتفاع مستويات المخاطر السلوكية.

ينقسم هذا الانتقال إلى نوعين؛ انتقال من الضمان الكامل المؤقت إلى الضمان الجزئي مرة أخرى, ونوع آخر هو إنشاء نظام ضمان الودائع الجزئي والصريح لأول مرة والذي يمثل انتقالا من ضمان كلي ضمني إلى ضمان جزئي صريح. فالنوع الأول يحتاج إلى دراسة المتغيرات التي حدثت أثناء تطبيق الضمان الكلي المؤقت, ومدى التغيرات التي طرأت على مستويات الودائع وتوزيعها, ومتوسط الوديعة للفرد ومدى قدرة سقف الضمان على تغطية النسبة الأكبر من المودعين. قد يحتاج ضامن الودائع عند العودة إلى النظام الجزئي مرة أخرى إلى رفع سقف الضمان إلى مستويات أعلى, أو قد يضطر النظام إلى شمول شريحة جديدة بمظلة الضمان لم تكن مشمولة سابقاً.

أما النوع الآخر من الانتقال؛ فهو إنشاء نظام ضمان ودائع جزئي وصريح لأول مرّة, وهو بمثابة الانتقال من الضمان الضمني الكامل إلى الضمان الجزئي الصريح, ويشكل هذا الانتقال سحب الضمان الكامل عن شريحة كبار المودعين والدائنين والذين كانوا يتمتعون بتغطية ضمنية شبه كاملة من قبل الحكومة, وإبقائها على صغار المودعين وتحويلها إلى تغطية صريحة لهم بدل الضمنية, فيجب دراسة تأثير هذا السحب على مستويات الودائع في الجهاز المصرفي واحتمالية حدوث انتقال في الودائع من الجهاز المصرفي كرد فعل على إنشاء النظام, ومقارنته بمستوى ونسبة المودعين الذين سيتمتعون بالتغطية الكاملة الصريحة. بينت دراسة Imai, (2006) أن الانتقال من الضمان الكامل إلى الجزئي في اليابان في العام 2002؛ حفز انضباط السوق وأدى إلى زيادة مستوى الرقابة الذاتية لكبار المودعين والدائنين.

يحتاج هذا الأمر لدراسة متأنية لنوع الودائع والمودعين الذين يجب شمولهم بالضمان الصريح, وإلى مقدار سقف الضمان الواجب تبنيه, كذلك يحتاج إلى تحديد قدرة الجهاز المصرفي على تمويل بناء احتياطي لهذا النظام, والمستوى المستهدف لهذا الاحتياطي, ومدى تأثير رسوم الاشتراك التي سيتم تحصيلها على الأداء المالي للبنوك الأعضاء.

مثل إنشاء مؤسسة ضمان الودائع في الأردن الانتقال من الضمان الضمني الكامل للودائع في الجهاز المصرفي (كما حدث مع مودعي بنك البتراء) إلى الضمان الجزئي الصريح المحكوم بقانون مؤسسة ضمان الودائع, وقد كان السقف لحظة إنشاء المؤسسة هو 10.000 دينار, والمبلغ المتبقي للمودعين يسترد من خلال عوائد تصفية البنك وبيع موجوداته, وبالتسلسل المنصوص عليه في المادة (59) من القانون. قام رئيس الوزراء في أواخر العام 2008 بإعلان ضمان الحكومة لجميع الودائع في الجهاز المصرفي الأردني وبجميع العملات حتى نهاية العام 2009, وذلك نظراً لحجم الأزمة العالمية التي ضربت الأسواق المالية والبنوك العالمية في ذلك الوقت, وتم تجديد الضمان الكامل لعام آخر أي حتى نهاية العام 2010. وعند العودة إلى النظام الأصلي والمتمثل بنظام مؤسسة ضمان الودائع الأردنية في بداية العام 2011؛ صدر قرار مجلس الوزراء برفع الحد الأعلى لمبلغ الضمان من 10.000 دينار إلى 50.000 دينار, حيث كانت المؤسسة حريصة على عدم استمرار الضمان الحكومي الكامل لفترة طويلة, نظراً لما قد يسببه من ارتفاع في مستويات المخاطر السلوكية.

11-2-3 المبدأ الحادي عشر: التمويل (Funding)

تقسم طرق تمويل أنظمة ضمان الودائع حسب توقيت تمويل مبالغ التعويض إلى نوعين؛ التمويل السابق (Ex-Ante) والتمويل اللاحق (Ex-Post), ويقصد بالتمويل السابق هو تحصيل رسوم اشتراك بشكل دوري من البنوك الأعضاء في مظلة ضمان الودائع, بغض النظر عن وجود حالات إفلاس في الجهاز المصرفي, ويترتب على هذه الطريقة بناء احتياطي لضامن الودائع يتم استثماره بالطريقة التي ينظمها القانون. أما طريقة التمويل اللاحق فيقصد بها تحصيل رسوم اشتراك من البنوك الأعضاء عند حدوث حالة إفلاس فقط, حيث يصدر قرار إفلاس أحد البنوك ويترتب بناءً على هذا القرار مبالغ تعويض يجب على ضامن الودائع دفعها إلى المودعين, ونظراً لعدم وجود احتياطي في هذا النوع من الأنظمة؛ يقوم ضامن الودائع بتحصيل المبلغ المطلوب من البنوك الأعضاء كل حسب حصته من الودائع في الجهاز المصرفي.

تعتبر أنظمة التمويل السابق مفضّلة على أنظمة التمويل اللاحق, وذلك كون وجود الاحتياطي في الأنظمة الأولى يشكل مصدر اطمئنان للمودعين نظراً لما يضيفه من ثقة في قدرة ضامن الودائع على الوفاء بالتزاماته, ويعزز من مصداقية النظام بشكل عام. على الرغم من التكلفة المنخفضة لنظام التمويل اللاحق على البنوك الأعضاء؛ إلا أن له مآخذ عديدة من ضمنها أنه يساهم في زيادة حدّة الدورة الاقتصادية, فكون ضامن الودائع يفرض على البنوك رسوم اشتراك عند إفلاس أحد أو مجموعة من البنوك, والتي عادة ما تكون في فترات الأزمات, فإن هذه الرسوم ستشكل تكلفة إضافية وعبئاً على هذه البنوك في أوقات الأزمات المالية التي تكون فيها البنوك أحوج ما يكون إلى السيولة.

لقد تبنى المشرّع في الأردن نظام التمويل السابق والذي يتطلب تحصيل رسوم اشتراك بشكل سنوي بمقدار اثنان ونصف بالألف من الودائع الخاضعة لأحكام القانون كما نصت على ذلك المادة (12) من قانون المؤسسة, كما ألزم القانون المؤسسة العمل على بناء احتياطيات تبلغ نسبتها 3% من مجموع الودائع الخاضعة لأحكام القانون في البنوك الأعضاء خلال مدة عشرة سنوات من تاريخ تأسيس المؤسسة كم هو منصوص في المادة (18) من قانون المؤسسة.

أما فيما يتعلق بطريقة احتساب رسوم الاشتراك, فيجب أن تكون واضحة ومفهومة لجميع الأطراف, وليس فيها أي عنصر غامض أو مبهم, وهناك نوعان من طرق احتساب رسوم الاشتراك؛ النوع الأول وهو النظام البسيط أو المتساوي (Flat Rate) والنوع الثاني هو نظام رسوم الاشتراك المرجحة بالمخاطر (Risk Based), ويقوم النظام الأول على مطالبة كل بنك بمبلغ رسوم اشتراك حسب مقدار الودائع الخاضعة لأحكام القانون لديه مضروباً بنسبة معينة ثابتة لكل البنوك, فيكون التفاوت بين رسوم الاشتراك المدفوعة من قبل كل بنك هو حسب حجم الودائع لديه. أما النوع الثاني فيتطلب تصنيف البنوك إلى مجموعات متفاوتة حسب مستويات المخاطر فيها, ومطالبة بنوك كل مجموعة برسوم اشتراك متفاوتة في نسبتها من الودائع الخاضعة لأحكام القانون, وبالتالي فإن البنوك ذات مستويات المخاطر المرتفعة ستدفع نسبة رسوم اشتراك أعلى من البنوك ذات مستويات المخاطر المنخفضة, (McCoy, 2006).

تبنت مؤسسة ضمان الودائع في الأردن نظام رسوم الاشتراك البسيط حيث تدفع البنوك نسبة ثابتة ومتساوية من رسوم الاشتراك يبلغ مقدارها 2.5 بالألف من الودائع الخاضعة لأحكام القانون وذلك حسب نص المادة (12) من القانون.

لقد أتاح القانون للمؤسسة أن تتبنى نظام رسوم الاشتراك المرجح بالمخاطر وذلك بعد تصنيف البنوك بالتعاون مع البنك المركزي وذلك استنادا إلى نص المادة (20) من قانون المؤسسة. وتواجه مؤسسات ضمان الودائع حديثة النشوء مشكلة بعملية تصنيف البنوك, فهي عملية نسبية قابلة للتفاوت حسب وجهة نظر المحلل المالي الذي يقوم بعملية التصنيف, كما أن عملية التصنيف تحتاج إلى صلاحيات واسعة بالإطلاع على البيانات والمعلومات الكمية والنوعية للبنوك الأعضاء وفي وقت قياسي, والتي قد يتعذر الحصول عليها بداعي السرية المصرفية. هذه العوامل بالإضافة إلى غيرها كانت من أبرز العوائق أما مؤسسة ضمان الودائع الأردنية وغيرها من المؤسسات ذات النموذج البسيط الذي يفتقد إلى المهام والصلاحيات الواسعة التي تمكنها من ممارسة أعمالها بكفاءة وفعالية.

12-2-3 المبدأ الثاني عشر: الوعي العام (Public Awareness)

إن الهدف الأساسي من إنشاء نظام ضمان ودائع صريح هو زيادة الثقة بالجهاز المصرفي من قبل المودعين, وتخفيف مستويات الذعر المالي بينهم لتجنب حدوث السحوبات الطارئة. لتوضيح أهمية عنصر الوعي الجماهيري نفترض وجود نظام ضمان ودائع صريح, ولديه احتياطيات كافية ومناسبة وقادرة على تلبية أي التزامات تطرأ عليه نتيجة تصفية البنوك, وفي نفس الوقت كانت نسبة الوعي الجماهيري بوجود هذا النظام منخفضة, لدرجة أن نسبة كبيرة من المودعين المضمونين لا يعلمون بوجود جهة تضمن ودائعهم, نتيجة لذلك وعند حدوث أزمة مالية, ونتيجة إفلاس أحد أو بضعة بنوك في الجهاز المصرفي؛ تظهر هناك حالات ذعر مالي وتدافع لسحب المدخرات من البنوك, وترتفع مستويات السحوبات الطارئة لمستويات تشكل خطراً على سيولة البنك, وقد تؤدي به إلى الإعسار المالي. يحدث ذلك رغم وجود نظام ضمان ودائع في الدولة, ولكن عدم وعي المودعين بوجوده ومهامه وطريقة عمله, جعل من أمر وجوده وعدمها سيّان, ومنع النظام الموجود من تحقيق أهدافه المتمثلة بمنع حدوث السحوبات الطارئة.

يمثّل مستوى الوعي العام مهمة أساسية من مهام ضامن الودائع, ولكنه يحتاج إلى تكاتف جهود كافة الأطراف ذات العلاقة لتحقيق ذلك, فمثلاً البنوك الأعضاء لها دور كبير في تسهيل تمرير أي رسائل يرغب ضامن الودائع بتمريرها إلى المودعين, نظراً لقدرة البنوك الكبيرة على التواصل الدائم مع مودعيهم إما من خلال البريد الالكتروني أو الرسائل القصيرة أو حتى بالبريد العادي. لا تملك بعض مؤسسات ضمان الودائع الصلاحيات الكافية التي تخولهم مخاطبة البنوك

الأعضـاء بحريـة, والطلب منهم تنفيذ بعض الواجبات في مجال التوعية الجماهيرية, لذلك فقد يحتاج ضامن الودائع إلى مساعدة السلطة الرقابية في طلب مساعدة البنوك الأعضاء.

وفيما يتعلق بالمعلومات التي قد يرغب ضامن الودائع في نشرها بين جمهور المودعين على اختلاف أصنافه؛ فهي ما يتعلق بالبنوك الأعضاء في مظلة الضمان, والودائع التي تخضع للضمان, ومستوى سقف التعويض المتبع, وتوقيت تقديم المطالبات لضامن الودائع في حال تم إعلان إفلاس بنك ما, والمهلة الزمنية المتاحة لضامن الودائع لدفع كافة الالتزامات المترتبة عليه, وغيرها من المعلومات التي تساعد ضامن الودائع في تنفيذ عملية دفع مبالغ التعويض دون حدوث إرباك وتزاحم, وبما يجنب ضامن الودائع تدافع المودعين عليه للاستفسار عن هذه التفاصيل بعد صدور قرار التصفية وبشكل يفوق قدرته على إدارة هذه العملية.

قامت مؤسسة ضمان الودائع في الأردن بتبني حملة توعية إعلامية استهدفت المودعين الخاضعة ودائعهم لأحكام القانون في الأعوام 2007 و2008, وذلك بناءً على الدراسة المسحية التي أجريت من قبل المؤسسة في العام 2007. وتنوعت الوسائل التي استخدمتها المؤسسة في تنفيذ هذه الحملة, فكان منها الإعلانات التلفزيونية والراديو, وتوزيع المنشورات على عملاء البنوك الأعضاء ومن خلال كشوفات حساباتهم, ومن خلال المحاضرات التي كانت تقدمها المؤسسة في مختلف الجامعات والمعاهد وغرف الصناعة والتجارة في مختلف أنحاء الأردن, كما قامت المؤسسة بإنشاء موقع الكتروني لها على البوابة الالكترونية للحكومة لتقدم من خلاله أي تفاصيل أو أجوبة قد يحتاجها الجمهور المستهدف (التقرير السنوي للمؤسسة 2008).

لقد استهدفت المؤسسة في هذه الحملة تعريف جمهور المودعين بوجود المؤسسة, ونوعية الودائع التي تضمنها, وشريحة المودعين الذين يشملهم الضمان, وسقف الضمان الذي تقدمه المؤسسة, كما هدفت إلى التعريف بالموقع الالكتروني للمؤسسة والذي يستطيع أن يساهم في رفع مستوى الوعي العام لدى جماهير المودعين بنظام ضمان الودائع في الأردن.

13-2-3 المبدأ الثالث عشر: الحماية القانونية (Legal Protection)

يتضمن هذا المبدأ أن يقدّم المشرّع الحماية القانونية لموظفي نظام ضمان الودائع ضدّ أي دعاوى أو شكاوى تقام بحقهم جراء قيامهم بممارسة أعمالهم بحسن نية, وتتركز أهمية هذه الحماية بشكل خاص عند القيام بإجراء عملية تصفية للبنوك وبيع موجوداتها, فمن المعروف أن

إجراءات تصفية البنوك وبيع موجوداتها ودفع مطلوباتها تحتاج إلى فترة طويلة لتنفيذها, كما أن الكادر العامل في مثل هذه الإجراءات معرض لأن يتم تقديم شكاوى بحقه جراء اتخاذه لقرارات ترجح مصلحة جهة على أخرى.

وتكمن أهمية هذه الحماية لتمكين الموظفين من اتخاذ القرارات التي يرونها مناسبة في جو من الطمأنينة والأمان, ودون وجود ضغوطات خارجية قد تؤثر على قراراتهم وسير أعمالهم, فمن المعروف أن كبار المساهمين والدائنين وحتى المودعين في البنك قد يرتبطون بشكل أو بآخر بمجموعات ضاغطة وبمراكز قوة وثقل في الدولة, حيث تستطيع أن تمارس ضغوطات بطريقة مباشرة وغير مباشرة, قد تسبب تردد الموظفين في اتخاذ بعض القرارات التي يرون أن فيها مصلحة لبقية الأطراف. يشترط للحصول على هذه الحماية أن يبذل الموظف المعني الجهد المعتاد في مثل هذه الحالات, وأن لا يثبت بحقه أي تقصير أو تخاذل في ممارسته لأعمله, وأن لا يثبت وجود سوء نية في اتخاذ القرار محل الخلاف, وأن تكون القضية المرفوعة والمطلوب حماية قانونية للموظف فيها هي من القضايا المرتبطة بأدائه لعمله وليس من القضايا الخاصة غير المرتبطة بممارسته لأعماله.

لم ينص قانون مؤسسة ضمان الودائع الأردنية على توفير حماية قانونية للموظفين بأي شكل من الأشكال, ويرى المشرع أن موضوع الحماية القانونية قد يمثل نوعاً من الحصانة للشخص المحمي, وقد نصت مواد تشريعية أخرى أعلى من القانون (الدستور) على مثل هذه الحصانة وحددت الأشخاص الذين يتمتعون بهذه الحصانة بشكل دقيق وواضح, وتقديم حصانة لأطراف أخرى غير المنصوص عليها بالدستور قد يشكل تعارضاً من نوع ما لهذه النصوص التشريعية. لكن القانون المدني في نفس الوقت قدم حماية من نوع ما للموظفين العاملين في القطاع العام بشكل عام دون تخصيص موظفي ضمان الودائع كما وضحت المواد (288) و (263) من القانون المدني الأردني.

14-2-3 المبدأ الرابع عشر: التعامل مع الجهات ذات العلاقة بتعثر البنك

بما أن ضامن الودائع هو الذي سيتحمل تكلفة دفع بوليصة الضمان للبنك المتعثر بعد صدور قرار التصفية, فمن المنطقي أن يتقصى ضامن الودائع عن الأسباب الحقيقية وراء تعثر هذا البنك, وإن كان هناك نوع من التقصير أو الخداع أو التدليس في أعمال وتعاملات البنك,

والذي سبب تكبد ضامن الودائع لهذه التكلفة. قد يحتاج ضامن الودائع في مثل هذه الحالات إلى مساعدة قانونية من جهة تمتلك الصلاحيات التحقيقية والضابطة العدلية التي تمكنها من تقصي الحقائق بموضوعية, والتحقيق مع كافة الأطراف التي يرى ضامن الودائع أن لها يداً في التسبب بتعثر البنك.

أوكلت مهمة تصفية أي بنك متعثر في الأردن يصدر بحقه قرار تصفية إلى مؤسسة ضمان الودائع وذلك استناداً لنص المادة (39) من قانون المؤسسة, والجهة التي تتولى عملية التصفية عادةً تقوم, وأثناء ممارستها لهذا الدور, باكتشاف الكثير من التجاوزات المالية والإدارية في أعمال البنك تحت التصفية, وقد تمسك بأطراف خيوط قد تقودها إلى اكتشاف تجاوزات أكبر إن أوليت جهداً أكبر في التحقيق والبحث. لكن قانون المؤسسة لم يحدد صراحة أي صلاحيات تحقيقية للمؤسسة ولم يعطها أي صلاحيات الضابطة العدلية التي تخولها البحث والتحري, ولكن القانون الأردني بشكل عام لم يوجد ما يمنع أن تطلب المؤسسة من الجهات القضائية أن تقوم بالمزيد من البحث والتحري في مسألة محددة إذا طلبت ذلك ورأته ضرورياً.

3-2-15 المبدأ الخامس عشر: الكشف المبكر والتدخل في الوقت المناسب ومعالجة التعثر

يعتبر ضامن الودائع جزء من شبكة الحماية المصرفية التي تتولى المحافظة على استقرار الجهاز المصرفي, وتتفاوت أدوار ضامن الودائع من دولة إلى أخرى حسب طبيعة النموذج المتبنى لنظام ضمان الودائع, فهناك النموذج البسيط المسمى صندوق الدفع, والذي تكون مهامه دفع مبالغ التعويض ولا تكون له أي مهام رقابية أو إشرافية لتخفيض المخاطر. وهناك النموذج المتقدم أو ما يسمى بمخقّف المخاطر والذي يتولى مهام متابعة مستويات المخاطر لدى البنوك الأعضاء ويقوم بإجراءات وقائية إذا استدعت الحاجة إلى ذلك. لقد بينا في الفصل الأول أن موضوع معالجة التعثر المصرفي يعتبر من أهم مهام ضامن الودائع في النموذج المتقدم, وبينا أن تكلفة هذه المعالجة تعتمد اعتمادا كبيراً على مستوى الحالة وتقدمها, فكلما كان اكتشاف التجاوزات في عمل البنك في وقت مبكر أكثر؛ كلما كانت تكلفة معالجة التعثر الذي ستحدثه هذه التجاوزات أقل.

تقوم فلسفة النموذج المتقدم على اعتبار أن ضامن الودائع هو الجهة التي ستتولى عملية دفع مبالغ التعويض في حالة الفشل المصرفي, كما أنها هي التي ستتولى عملية معالجة التعثر المصرفي في مثل هذه النماذج, ولذلك فمن المنطقي أن تقوم هذه الجهات بمحاولة تخفيض الخسائر أو النفقات التي ستتكبدها جراء تنفيذها لهذه المهام, ويعتمد دورها في تخفيض هذه النفقات على مدى قدرتها على اكتشاف وجود التجاوزات والاختلالات في وقت مبكر.

تتبنى السلطات المسئولة عن الرقابة على الجهاز المصرفي عدة طرق وأساليب لمتابعة مستويات المخاطر في البنوك العاملة في الجهاز المصرفي, ومن هذه الطرق ما يسمى بالتفتيش المكتبي ومنها ما يسمى بالتفتيش الميداني. يتم من خلال التفتيش المكتبي إجراء سلسلة من العمليات التحليلية على البيانات المالية التاريخية للبنوك والقيام بتقييم للأداء المالي خلال فترة سابقة, وتقييم للمركز المالي في نقطة زمنية محددة. من سلبيات هذه الطريقة هو اعتمادها في التحليل على بيانات تاريخية تمثل الأداء المالي للبنوك في فترة زمنية سابقة, قد لا تكون بالضرورة تمثل الواقع الحالي للأداء المالي للبنك, خاصة إذا لم يتم الحصول على هذه البيانات في وقت مناسب. أما طريقة التفتيش الميداني فتستخدم عادة لفحص امتثال والتزام إدارة البنك بالتعليمات والقوانين التي تفرضها السلطات الرقابية, والبحث عن أي تجاوزات أو اختلالات لتصويبها, حيث تعتبر هذه الطريقة مقياساً تأشيرياً مناسباً لتقييم التزام إدارات البنوك بالتعليمات والإجراءات التي تحكم تنظيم عمل البنوك.

يعتبر البنك المركزي الأردني هو المراقب لعمل البنوك في الجهاز المصرفي المحلي, ويملك كامل الصلاحيات للإطلاع على البيانات والحسابات الختامية للبنوك. حيث يقوم بتنفيذ مجموعة من المهام من خلال دائرة الرقابة على الجهاز المصرفي, تتضمن تشكيل فرق تفتيش ميداني ومكتبي لقياس وتقييم مستويات المخاطر في البنوك العاملة, وعمل تصنيف لهذه البنوك حسب مستويات المخاطر لديها.

حدد قانون مؤسسة ضمان الودائع في الأردن بعض الأدوار التي يستطيع ضامن الودائع من خلالها ممارسة بعض أدوار الرقابة والمتابعة لمستويات المخاطر لدى البنوك الأعضاء, ولكنه ربط صلاحيته بهذا الخصوص بموافقة البنك المركزي ومرافقته في بعض الأحيان, فقد حددت المواد (29) (30) و(31) من قانون المؤسسة صلاحية طلب المؤسسة من البنك المركزي الاطلاع على بعض البيانات والمعلومات الخاصة بالبنوك الأعضاء, كما حددت الصلاحية في طلب تشكيل فرق تفتيش مشتركة من موظفي المؤسسة والبنك المركزي لإجراء التفتيش الميداني

على أحد البنوك, لكن القانون أعطى للبنك المركزي الحق في رفض أي طلب من هذه الطلبات إذا رأى أن فيها انتهاكاً للسرية المصرفية, أو أن فيها تأثيراً على استقرار الجهاز المصرفي.

16-2-3 المبدأ السادس عشر: المعالجة الفعالة للبنوك المتعثرة (Resolution)

تعد عملية معالجة البنوك المتعثرة من ضمن الخيارات التي تلجأ إليها السلطة المنظمة في محاولة لتجنب إصدار قرار الإفلاس, فإذا كان نظام الإنذار المبكر فعالاً بما فيه الكفاية؛ فسوف يتم كشف التجاوزات والاختلالات المالية والإدارية التي تحدث في البنك في وقت مبكر, وسيكون بالإمكان معالجة هذه الاختلالات وتداركها دون إعلان إفلاس البنك. فنظام الإنذار المبكر وعملية معالجة البنوك المتعثرة هما أمران متلازمان يستهدفان تقليل التكاليف التي يتكبدها احتياطي ضامن الودائع, من خلال تجنب دفع بوالص الضمان أو من خلال تقليل المبالغ التي سيضطر ضامن الودائع إلى دفعها. يستند مبدأ معالجة التعثر المصرفي على قاعدة أن عملية إعلان إفلاس البنك والمباشرة في تصفيته ودفع مبالغ التعويض للمودعين هو الإجراء الأكثر تكلفة على صندوق الاحتياطيات, وبالتالي يجب أن يتم اللجوء إلى كافة الخيارات التي تسبق إعلان تصفية البنك, ومن ضمن هذه الإجراءات هو عملية معالجة البنوك المتعثرة.

تنقسم عملية معالجة البنوك المتعثرة إلى مراحل مختلفة تتفاوت حسب شدة الحالة التي يكون عليها البنك المتعثر, فالمراحل الابتدائية والتي لا تكون فيها التجاوزات ذات أثر مادي كبير على المركز المالي للبنك, يتم اللجوء فيها إلى سلسلة من الإجراءات التصحيحية التي تحدد نوع التجاوز المالي والإداري والعقوبة التي تفرض على البنك الذي يقوم بها.

أما في المراحل المتقدمة فيتم فيها تجميد صلاحيات الإدارة التنفيذية للبنك, وتتولى لجنة خاصة إدارة أعمال البنك لحين الوصول به إلى حل المشاكل التي تواجهه, (Benston and Kaufman 1998). أما المراحل الأكثر تقدماً فيتم فيها البحث عن حلول من نوع آخر, قد تشمل هذه الحلول بيع جزء من موجودات ومطلوبات البنك إلى بنك آخر, وقد تشمل الدمج القسري للبنك المتعثر في بنك آخر سليم, وقد تشمل تقديم بعض التسهيلات إلى البنك المتعثر وبما يضمن حل مشاكله وخروجه من عنق الزجاجة.

تتفاوت الدول من حيث الجهات التي تتولى صلاحيات معالجة البنوك المتعثرة, فمنها ما يوكل هذه المهمة إلى ضامن الودائع بصفته الجهة التي ستدفع تكلفة بوليصة التعويض وبالتالي

هي أكثر جهة سيكون من مصلحتها أن تتجنب دفع هذه التكلفة, من خلال البحث عن حلول أخرى أقل تكلفة, ولكنها تتطلب تدخلاً أبكر في البنك المتعثر. لذلك فإن الجهة التي تتولى صلاحيات معالجة البنوك المتعثرة عادة ما تحصل على صلاحيات الاطلاع المسبق على بيانات البنك وممارسة نوع من الرقابة والمتابعة على البنك, وذلك في محاولة منه لتقليل الخسائر في عملية المعالجة (Minimizing Losses) من خلال الكشف والتدخل المبكر.

يعتبر البنك المركزي الأردني هو الجهة ذات الصلاحية في ممارسة عملية معالجة البنوك المتعثرة, حيث وضع البنك المركزي بصفته مراقباً لأداء البنوك العاملة ما يعرف بمذكرة الإجراءات التصحيحية والتي تحدد وتنظم الأعمال المصرفية التي تزاولها البنوك المرخصة في الأردن, وتحدد فيها التعليمات التي تحكم هذه المزاولة, وتضع سلسلة من العقوبات الرادعة للبنوك التي تخالف أياً من هذه التعليمات. كما يملك البنك المركزي الصلاحية بتجميد صلاحيات مجلس إدارة أي بنك يرى البنك المركزي أن مستويات المخاطر فيه أصبحت غير مقبولة, ويقوم بتعيين لجنة مؤقتة مكان هذه الإدارة (كما حصل مع بنك المال الأردني في العام 2009). كذلك فإن البنك المركزي مخول بأن يقوم بعمليات الدمج القسري وبيع الموجودات والمطلوبات للبنك المتعثر إذا رأى ذلك مناسباً, وقد قام البنك المركزي بمثل هذا العمل مع بنك فيلادلفيا في العام 2004.

17-2-3 المبدأ السابع عشر: تعويض المودعين

يرتكز مبدأ عمل ضامن الودائع في أبسط حالاته على دفع مبالغ التعويض للمودعين المضمونين عند صدور قرار التصفية, ويشترك في هذه المهمة جميع مؤسسات وصناديق ضمان الودائع على اختلاف أشكالها ومستويات تعقيدها, فالنموذج البسيط المسمى صندوق الدفع تكون مهمته الأساسية هي دفع مبالغ التعويض, والنموذج المتقدم والمسمى مخفف المخاطر تكون من مهامه أيضا دفع مبالغ التعويض. تعتبر هذه المهمة هي الفكرة الأساسية من إنشاء أنظمة ضمان الودائع الصريحة, والتي كان الهدف الأساسي منها هو تخفيف الذعر المالي ومنع التدافع لسحب المدخرات من البنوك, منعاً لمشاكل السيولة التي قد تسبب إعسارا للبنوك.

إن كون ضامن الودائع يفتقد إلى الكفاءة والفعالية في انجاز هذه المهمة, فإن جدوى وجود النظام بكامله تصبح محط تساؤل وانتقاد. فتجربة المودعين في حالات إفلاس معينة قد تشكل انطباعاً عاماً لدى جمهور المودعين في الجهاز المصرفي قد يصعب محوها أو تغييرها في وقت

قصير, ولتجنب أن يتعرض ضامن الودائع إلى تجربة غير ناجحة في تعويض المودعين, يجب أن يعمل مسبقاً على الاستعداد لمثل هذه المهام, وأن يضمن قدرته على انجازها بكفاءة وفعالية وضمن الوقت المحدد في القانون, (IADI Paper, June 2012).

تواجه ضامن الودائع في مثل هذه المهمات صعوبات عديدة من أهمها التعامل مع قواعد البيانات المختلفة التي تستخدمها البنوك في أعمالها, ومعالجة هذه البيانات بالطريقة المناسبة واستخراج أرقام التعويض النهائية وبعد أن يتم جمع حسابات العميل إجراء التقاص اللازم منها حسب مقتضى أحكام القانون. كذلك الأمر فقد يواجه ضامن الودائع صعوبات مع مودعي البنك تحت التصفية والمتمثلة في تدافعهم للاستفسار وتقديم المطالبات والاعتراضات, والذي يسبب إرباكا للجنة التصفية إذا لم تكن هناك ترتيبات مسبقة تعالج مثل هذا الأمر.

تعتمد الأساليب الحديثة في دفع مبالغ التعويض على الإعداد المسبق لمثل هذه المهام قبل صدور قرار التصفية, ومن أهم الأمور التي يتم التركيز عليها في الإعداد المسبق هو التوعية الإعلامية بتفاصيل عملية الضمان والتعويض ودفع المبالغ, حيث أن إلمام جمهور المودعين بهذه التفاصيل يخفف إلى حد كبير من التحديات التي تواجه ضامن الودائع في عملية الدفع عند حدوثها.

تعتبر مهمة دفع مبالغ التعويض هي المهمة الأبرز لمؤسسة ضمان الودائع الأردنية, وقد حدد القانون هذه المهمة من خلال المواد (36) و(37) من قانون المؤسسة, وقد حددت هذه المواد مدة زمنية كحد أعلى لمؤسسة ضمان الودائع لتقوم خلالها بدفع مبالغ التعويض المستحقة للمودعين. تقوم مؤسسة ضمان الودائع بعمل دراسات تحليلية لواقع توزيع الودائع بالدينار الأردني على البنوك الأعضاء, وكذلك توزيع الودائع الخاضعة لأحكام القانون وذلك لقياس مؤشرات قدرة احتياطيات المؤسسة لمواجهة أي حالة إفلاس يقررها البنك المركزي. ولكن القدرة المالية لمؤسسة ضمان الودائع ليست هي كل الموضوع, فهي بحاجة إلى إجراء الترتيبات اللوجستية المسبقة والتي تتضمن التعامل مع قواعد بيانات البنوك الأعضاء, لضمان قدرة كادر المؤسسة على التعامل مع هذه البيانات واستخراج اللازم منها وضمن الوقت المتاح لها. كما تحتاج المؤسسة إلى إجراء الترتيبات اللوجستية التي تكفل التواصل الفعال مع مختلف شرائح المودعين في البنوك وبمختلف الوسائل والأساليب, إضافة إلى حاجة المؤسسة إلى زيادة مستوى الوعي الجماهيري بالمؤسسة وطبيعة عملها, والتعليمات الناظمة لعملية تعويض المودعين, لتخفف عنها مشاكل التواصل مع المودعين عند صدور قرار التصفية.

18-2-3 المبدأ الثامن عشر: المتحصلات (Recoveries)

يقصد بمتحصلات التصفية هي حصيلة بيع موجودات البنك تحت التصفية, وحسب أنظمة ضمان الودائع الصريحة؛ فيجب على ضامن الودائع أن يدفع وبشكل فوري للمودعين الذين تنطبق عليهم أحكام القانون مبالغ التعويض المترتبة لهم, ويحل بذلك ضامن الودائع حلولاً قانونياً مكان المودعين الذين تم تعويضهم, ويكون لهم في العادة أولوية مساوية لبقية المودعين الذين لم يتم تعويضهم بشكل كامل نظراً لكبر حجم ودائعهم.

عند صدور قرار بإفلاس بنك ما ويتم إحالته إلى التصفية, تقوم جهة محدد بالقانون باستلامه وتسمى المستلم (Receiver), ثم يتم تعيين مصفي (Liquidator) للبنك والذي يتولى بيع موجوداته وتسييلها ودفع التزاماته, وإصدار المطالبات إلى المدينين الذين حصلوا على تسهيلات من البنك تحت التصفية. وبما أن ضامن الودائع هو الجهة التي تتكبد عملية دفع مبالغ التعويض من صندوق احتياطياتها؛ فهي ستكون الجهة الأكثر حرصاً على تعظيم متحصلات عملية التصفية قدر الإمكان, لمحاولة استرداد أكبر قدر ممكن من الأموال التي تم دفعها. تتولى عملية بيع الموجودات وتعظيم المتحصلات منها في العادة دائرة متخصصة تسمى دائرة إدارة الموجودات والمطلوبات (Assets and Liabilities Managements). حيث أن أعمال التصفية لن يتم الانتهاء منها في وقت قصير, لذلك كان هناك جهة متخصصة تكلف بالقيام بهذه المهمة لتضمن القيام بها على أكمل وجه ممكن. تقوم هذه الدوائر بإدارة عملية بيع الموجودات والمطلوبات على أسس تجارية بحتة, وبعقلية استثمارية هدفها الربح وتعظيم المتحصلات, وهذا يتطلب معرفة ودراية بظروف السوق والاقتصاد المحلي بشكل عام, وخبرة تقنية في بعض المجالات الخاصة التي تكون للبنك تحت التصفية استثمارات فيها, ولذلك قد يحتاج المصفي إلى مساعدة من بعض الخبراء من خارج المؤسسة يتم الاستعانة بهم بطريقة التزويد الخارجي (Out Sourcing).

تعتبر مؤسسة ضمان الودائع, حسب القانون, هي المصفي الحكمي والوحيد لأي بنك يقرر البنك المركزي تصفيته, كما نصت على ذلك المادة (39) من قانون المؤسسة. كما وضح القانون أن المؤسسة هي المستلم القانوني للبنك الذي يتقرر تصفيته كما بينت ذلك المادة (43) من قانون المؤسسة, حيث تتولى المؤسسة إدارة أعمال البنك في حدود ما تتطلبه إجراءات التصفية. كما تحل المؤسسة حلولا قانونياً محل المودعين الذين تم تعويضهم, وذلك في حدود مبالغ التعويض التي دفعها لهم وذلك حسب نص المادة (37). كما بينت المادة (59) من قانون المؤسسة سلم الأولويات

الواجب إتباعه عند دفع متحصلات التصفية, وقد بين هذا السلم أن مؤسسة ضمان الودائع تقع في نفس الدرجة مع المودعين الذين تبقى لهم مبالغ فوق سقف الضمان والمودعين غير المضمونين, وبذلك فإن من أولويات المؤسسة أن تعمل على تعظيم متحصلات التصفية لتتمكن من استرداد ما تم دفعه خلال عملية التعويض.

3-3 التقييم العام

بالاستناد إلى التقييم السابق والذي يمثل تحليلاً موضوعياً للنموذج الأردني ومدى انسجامه مع الممارسات المثلى المتمثلة بالمبادئ الأساسية, يتبين لنا أن المشرّع في الأردن يميل نحو النموذج مقيد الصلاحيات, والذي تكون مهامه محدودة ومقتصرة على تنمية احتياطيات مؤسسة ضمان الودائع, حيث تتمثل المهمتان الأساسيتان اللتان تقوم بهما المؤسسة بتحصيل الرسوم واستثمارها, وذلك على الرغم من وجود بعض الصلاحيات النظرية والتي لم تفعّل أو تطبّق منذ إنشاء المؤسسة وحتى الآن, ونذكر منها على سبيل المثال صلاحية التصفية وصلاحية الاطلاع على أوضاع البنوك تحت المراقبة, وصلاحية المشاركة في معالجة البنوك المتعثرة, وصلاحية المشاركة في فرق التفتيش الميداني.

يقوم البنك المركزي بإدارة الجهاز المصرفي بكفاءة وفعالية كبيرة, معتمداً على منظومة من التعليمات المالية والإدارية الصارمة, ومن خلال تبنيه لسياسات رقابية حصيفة, مكّنت الجهاز المصرفي من اجتياز مراحل صعبة مرت على الاقتصاد المحلي. بالتالي؛ فإن تفرد البنك المركزي بهذه المهام والصلاحيات الرقابية لفترة ليست بقصيرة من الزمن, بالإضافة لحساسية موضوع السرية المصرفية في الرقابة؛ أدى إلى صعوبة قيامه بتفويض هذه الصلاحيات أو جزء منها إلى أي جهة أخرى من شبكة الحماية المصرفية.

تقودنا هذه النتيجة في التحليل إلى توقع أن يكون اعتماد المشرع على رقابة البنك المركزي في مراقبة مستويات المخاطر ومعايرتها كبيراً, وذلك على حساب دور مؤسسة ضمان الودائع في هذا المجال, وبالتالي نستنتج من نتيجة هذا التقييم أن اهتمام المشرّع بتحديد مستوى سقف الضمان الأمثل في النموذج الأردني سيكون قليلاً, وعليه فقد نتوقع أن يكون السقف المحدد في الأردن أعلى أو أقل من المستوى الأمثل, وقد لا يكون محدداً بالأصل اعتماداً على أسس علمية واضحة تتضمن مساهمته في تعزيز استقرار الجهاز المصرفي.

الفصـل الـرابـع

4. الجانب التطبيقي لمحددات سقف الضمان وأثره على استقرار الجهاز المصرفي

1-4 نبذة عن الجهاز المصرفي الأردني

أنشئ أول البنوك الأردنية في العام 1930, وهو البنك العربي, لحقه بعد فترة غير قصير البنك الأهلي الأردني في العام 1956, وكانا سابقين لإنشاء البنك المركزي. "بدأ الإعداد لإنشاء البنك المركزي الأردني في أواخر الخمسينات. وصدر قانون البنك المركزي الأردني عام 1959. واستكملت إجراءات مباشرة البنك لأعماله في اليوم الأول من شهر تشرين الأول عام 1964، ليخلف مجلس النقد الأردني الذي كان قد أسس عام 1950، وتملك الحكومة الأردنية كامل رأس مال البنك المركزي والذي تم زيادته على مراحل، من مليون إلى ثمانية عشر مليون دينار أردني، ورغم ملكية الحكومة لرأسماله فان البنك المركزي يتمتع وفق إحكام قانونه بشخصية اعتبارية مستقلة" الموقع الالكتروني للبنك المركزي الأردني (www.cbj.gov.jo).

بلغ عدد البنوك المرخصة للعمل في الأردن مع نهاية العام 2012 ستة وعشرون بنكاً, منها أربعة بنوك إسلامية واثنان وعشرون بنكاً تقليدياً, منها تسعة بنوك أجنبية وثلاثة عشر بنكاً أردنياً, (التقرير السنوي للبنك المركزي الأردني للعام 2012).

بلغ عدد البنوك الأردنية التي لها تفرّع خارجي تسعة بنوك, كان أكثرها تفرعاً خارجياً على الإطلاق هو البنك العربي, حيث بلغت نسبة موجوداته الخارجية حوالي 75% من إجمالي موجودات البنك (تقرير الاستقرار المالي للبنك المركزي الأردني, 2012).

بلغ إجمالي موجودات الجهاز المصرفي الأردني على المستوى الموحد حوالي 65.2 مليار دينار في نهاية العام 2012, مقابل 63.2 مليار دينار للعام 2011 وذلك بزيادة مقدارها 2 مليار دينار ونسبتها 3.2%. وتشكل الموجودات المحلية للبنوك المرخصة حوالي 60% من إجمالي موجودات البنوك على المستوى الموحد.

يعتبر الجهاز المصرفي الأردني من أكبر الأجهزة المصرفية نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي للبلد, حيث يحتل المرتبة الثالثة على مستوى المنطقة بعد لبنان والبحرين. حيث شكلت موجودات البنوك المرخصة ما نسبته 177% من الناتج المحلي الإجمالي, مقارنة بـ 367.4% للبنان و 231.6% للبحرين, (تقرير الاستقرار المالي 2012 , البنك المركزي الأردني).

على صعيد التركزات أو ما يسمى بالحصة السوقية للبنوك؛ فقد شكلت موجودات أكبر خمسة بنوك حوالي 55.3% من إجمالي موجودات الجهاز المصرفي المكون من 26 بنكاً

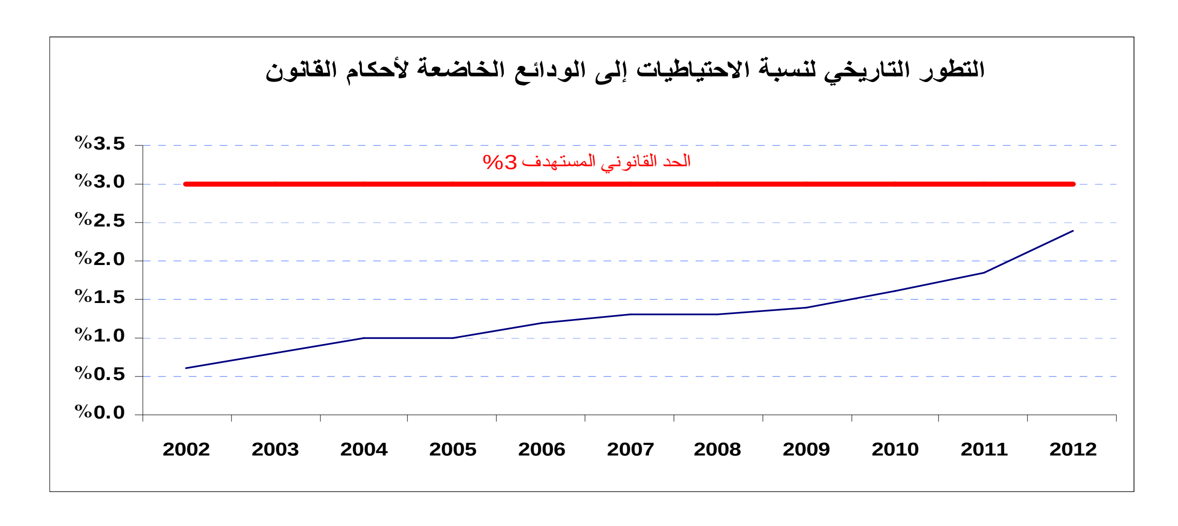
مرخصاً وذلك في نهاية العام 2012. بينما كانت هذه النسبة لأكبر عشرة بنوك حوالي 76.1% ولنفس العام. كما أظهر مؤشر هيرفندل انديكس (Herfindahl Herschman Index) -والذي يقيس مستوى التنافسية في الجهاز المصرفي من حيث تركز استحواذ اكبر الحصص السوقية في يد بنك واحد أو عدد قليل من البنوك- تحسناً نسبياً لدى الجهاز المصرفي المحلي حيث بلغ المؤشر 10% في العام 2012 مقارنة بـ 11.9% للعام 2007, (تقرير الاستقرار المالي 2012 , البنك المركزي الأردني).

على الرغم من انخفاض نسبة ملكية الأجانب في رؤوس أموال البنوك الأردنية؛ إلا أنها ما زالت من النسب المرتفعة في المنطقة بشكل عام, حيث بلغت في نهاية العام 2012 حوالي 47%. يعود ذلك إلى عدة عوامل منها عدم وجود قيود من المشرّع الأردني على ملكية الأجانب في الأردن, بالإضافة إلى ثقة المستثمر الأجنبي بالاقتصاد الأردني بشكل عام وبالجهاز المصرفي الأردني بشكل خاص, كما أن من أسبابه وجود الاضطرابات السياسية والاقتصادية في عدد من دول الجوار والتي جعلت من الأردن الملاذ الآمن لهذه الاستثمارات, (تقرير الاستقرار المالي 2012 , البنك المركزي الأردني).

وعلى صعيد الودائع في الجهاز المصرفي؛ فقد عادت الودائع بالدينار الأردني للنمو من جديد في العام 2013, بعد أن شهدت تراجعاً في هذا النمو في العام 2012 نتيجة مشاكل المالية العامة التي عانت منها الحكومة, وارتفاع أرقام المديونية إلى مستويات غير مسبوقة. فقد بلغت نسبة نمو الودائع في العام 2012 حوالي 2.4% (التقرير السنوي لمؤسسة ضمان الودائع للعام 2012), بينما تعدت نسبة النمو لهذه الودائع للأرباع الثلاثة الأولى فقط من عام 2013 حاجز 16% (التقرير السنوي لمؤسسة ضمان الودائع, 2012), وكما يبين الشكل رقم (2).

الشكل رقم (1)

التطور التاريخي لنسبة الاحتياطيات إلى الودائع الخاضعة لأحكام القانون

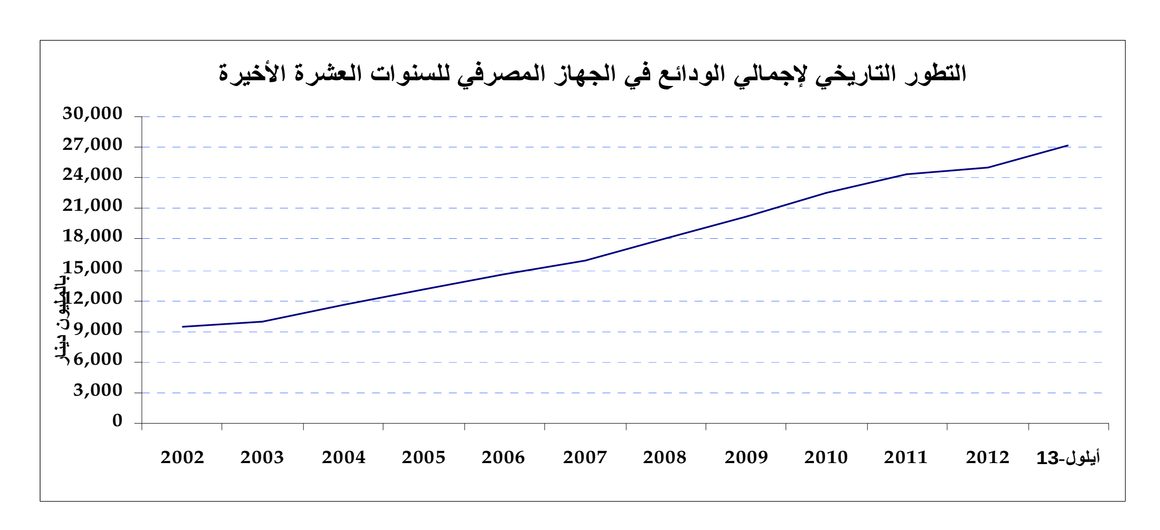


المصدر: التقرير السنوي لمؤسسة ضمان الودائع

بلغ مستوى احتياطيات المؤسسة حتى الربع الثالث من عام 2013 حوالي 387 مليون دينار, وهي تمثل حوالي 6.4% من مبلغ البوليصة الواجب الدفع في حال صدور قرار تصفية لجميع البنوك المرخصة العاملة في المملكة. كما يشكل هذا الاحتياطي حوالي 2.4% من الودائع الخاضعة لأحكام القانون, حيث أن القانون ألزم المؤسسة الوصول إلى مستوى احتياطي يبلغ 3% من الودائع الخاضعة لأحكام القانون, وكما يبين الشكل رقم (1).

الشكل رقم (2)

التطور التاريخي لإجمالي الودائع في الجهاز المصرفي للسنوات العشرة الأخيرة



المصدر: التقرير السنوي لمؤسسة ضمان الودائع

2-4 المنهجية والنماذج المستخدمة

يعتمد النموذج الأول على تطبيق الانحدار الخطي المتعدد على عينة (Panel Data) من البيانات لمجموعة من الدول التي تملك أنظمة ضمان ودائع جزئية وصريحة, وبحيث يكون سقف الضمان (COV) هو المتغير التابع, بينما تكون المتغيرات المستقلة هي مجموعة من المتغيرات الاقتصادية والمالية والاجتماعية والسياسية. عند الحصول على معادلة انحدار خطي متعدد مناسبة؛ يمكننا الاعتماد عليها في رسم الاتجاه العام لسقف الضمان بين مختلف الدول, ويمكننا ملاحظة توزع الدول بشكل فردي حول هذا الاتجاه العام سواء فوقه أو تحته, ونستطيع استعراض هذا التحليل من خلال جداول ورسومات الفرق بين النقاط الحقيقية مع المطابقة للانحدار والبواقي التي تنتج, (Actual, Fitted, Residual Tables and Graphs) والمتوفرة في برنامج الـ(Eviews).

تم استخدام الناتج المحلي الإجمالي للفرد كمتغير اقتصادي (PGDP), كما تم استخدام مقياس للحقوق السياسية الممنوحة للأفراد في الدولة (PR) والصادر عن مؤسسة بيت الحريات (Freedom House) وهو متغير من النوع الترتيبي (Ordinal), واستخدام نسبة عدد السكان فوق عمر 65 كمتغير يقيس مستوى الرفاهية والتقدم الصحي والاجتماعي في البلد (POP65), ونسبة الودائع إلى الناتج المحلي الإجمالي كمتغير مالي.

$$COV_{it} = \beta_0 + \beta_1 PCGDP_{it} + \beta_2 PR_{it} + \beta_3 POP65_{it} + \beta_5 DEPGDP_{it} + \varepsilon_{1it} \ldots\ldots\ldots (1)$$

أما النموذج الثاني فيحاول اختبار العلاقة بين سقف الضمان ومستوى استقرار الجهاز المصرفي, Demirguc-Kunt and Detragiache (2000). تم استخدام نسبة التسهيلات غير العاملة (NPL) كمتغير تابع, كما تم استخدام مجموعة من المتغيرات المستقلة مثل الناتج المحلي الإجمالي للفرد, ومستوى الحريات السياسية, ونسبة عدد السكان الذين تزيد أعمارهم عن 65 سنة, ونسبة الودائع إلى الناتج المحلي الإجمالي, بالإضافة إلى سقف الضمان.

$$NPL_{it} = \eta_0 + \eta_1 PCGDP_{it} + \eta_2 PR_{it} + \eta_3 POP65_{it} + \eta_4 DEPGDP_{it} + \eta_5 COV_{it} + \varepsilon_{2it} \ldots\ldots (2)$$

كما سيتم في المرحلة التالية من هذا النموذج استخدام متغير إضافي إلى جانب المتغيرات السابقة وهو سقف الضمان بالصورة التربيعية (COVSQ) (مرفوعاً للقوة 2). تفترض النظرية الاقتصادية إحدى الحالتين التاليتين: أولاً إما أن يكون معامل سقف الضمان بصورته العادية سالباً ومعامل سقف الضمان بالصورة التربيعية موجباً, وبالتالي فإن العلاقة ستكون على شكل حرف

(U), وبالتالي فإن سقف الضمان بصورته الحالية سيساهم في زيادة استقرار الجهاز المصرفي من خلال تخفيضه لنسبة التسهيلات غير العاملة, ثانياً: إما أن يكون معامل سقف الضمان بصورته العادية موجباً ومعامل سقف الضمان بصورته التربيعية سالباً حرف (U) مقلوب, وفي هذه الحالة فإن مستوى سقف الضمان الحالي سوف يؤدي إلى زيادة نسبة التسهيلات غير العاملة, ومن الجدير ذكره أن هذه الدراسة هي الأولى من نوعها التي تستخدم هذه الطريقة في التحليل على عينة (Panel Data) من البيانات.

أما النموذج الثالث فيحاول قياس تأثير عملية رفع سقف الضمان على مستوى استقرار الجهاز المصرفي متمثلاً بنسبة التسهيلات غير العاملة, وقد تم استخدام متغير تأشيري (Dummy Variable) يشير إلى مرحلة رفع سقف الضمان, وبحيث تأخذ الفترة التي طبق فيها سقف الضمان الجديد الرقم 1 والفترة التي كان فيها سقف الضمان القديم الرقم صفر. كما تم استخدام مجموعة من المتغيرات المستقلة الأخرى مثل الناتج المحلي الإجمالي للفرد, مستوى الحقوق السياسية للأفراد, نسبة عدد السكان فوق 65 سنة.

$$NPL_{it} = \gamma_0 + \gamma_1 PCGDP_{it} + \gamma_2 PR_{it} + \gamma_3 POP65_{it} + \gamma_4 DEPGDP_{it} + \gamma_5 Rise_{it} + \varepsilon_{3it} \quad ..(3)$$

بالنسبة للنموذج الرابع فهو النموذج الوحيد الذي يستخدم أسلوب تحليل السلاسل الزمنية, بالاعتماد على البيانات التاريخية ولا يعتمد على العينة المقطعية كبقية النماذج, كما أنه يحاول قياس العلاقة بين سقف الضمان ومستوى الودائع في الجهاز المصرفي (DEP), وذلك من خلال استخدام مستوى الودائع بالدينار كمتغير تابع, واستخدام متغير تأشيري (COV) يساوي صفر في مرحلة سقف الضمان القديم, ويساوي واحد في مرحلة سقف الضمان الجديد, هذا بالإضافي إلى متغيرات مستقلة أخرى مثل مستوى الناتج المحلي الإجمالي ومستوى أسعار الفائدة.

$$DEP_{it} = \psi_0 + \psi_1 COV_t + \psi_2 INTJ_t + \psi_3 GDP_t + \varepsilon_{4t} \quad ......(4)$$

3-4 المتغيرات والبيانات

يستخدم النموذج الأول أربعة متغيرات مستقلة ومتغير واحد تابع وهو سقف الضمان ويرمز له بالرمز (COV), وقد تم أخذها من الدراسة المسحية المنفذة من قبل الجمعية الدولية لضامني الودائع في العام 2012 والمنشورة على الموقع الرسمي للجمعية, كما تم أخذ بيانات سقف الضمان القديم من دراسة Demirguc-Kunt, et al. (2007). أما المتغيرات المستقلة فهي الناتج المحلي الإجمالي للفرد, ويرمز له بالرمز (PGDP), وقد تم أخذه من موقع البنك الدولي (www.data.worldbank.org), والمتغير الترتيبي المتمثل بمستوى الحقوق السياسية للأفراد في الدولة ويرمز له بالرمز (PR) والمنشور على موقع مؤسسة بيت الحريات, ويصنف هذا المؤشر الدول حسب مستوى الديمقراطية والحرية الفردية في المشاركة السياسية للأفراد في إدارة شؤون البلاد, بالإضافة إلى نسبة السكان فوق سن 65 سنة, والذي يقيس مستوى التقدم الصحي والتكنولوجي في الدولة ومدى رفاهية المواطنين ويرمز له بالرمز (POP65), وقد تم أخذه من موقع البنك الدولي, والمتغير الأخير كان نسبة الودائع إلى الناتج المحلي الإجمالي, والذي يقيس مستوى انخراط المواطنين في الجهاز المصرفي واعتمادهم عليه في حفظ المدخرات وتسيير الأعمال, وهو مؤشر أيضاً إلى مستوى تقدم الجهاز المصرفي في البلد, ويرمز لهذا المتغير بالرمز (DEPGDP), وقد تم أخذه من موقع البنك الدولي.

أما بالنسبة للنموذج الثاني فقد كان المتغير التابع فيه هو نسبة التسهيلات غير العاملة ويرمز لها الرمز (NPL), وقد استخدم لقياس مستوى استقرار الجهاز المصرفي, وقد تم أخذها من قاعدة البيانات الإحصائية على الموقع الإلكتروني للبنك الدولي. وفيما يخص النموذج الثالث والذي استخدم متغيراً وهمياً هو عملية رفع سقف الضمان من عدمها, وقد رمز له بالرمز (Rise), حيث أخذ هذا المتغير الرقم واحد في الأوقات التي كان فيها سقف الضمان الجديد سارياً, كما أخذ هذا المتغير الرقم صفر في الأوقات التي كان فيها سقف الضمان القديم ساريا. أما النموذج الرابع فقد كان المتغير التابع فيه هو مستوى الودائع بالدينار الأردني, وقد رمز له بالرمز (DEP), أما المتغيرات المستقلة فقد كانت سعر الفائدة على الودائع بالدينار الأردني والتي رمز لها بالرمز (INTJ), والتي تم أخذها من قاعدة البيانات الإحصائية للبنك المركزي الأردني, كما أن المتغير المستقل الآخر هو مستوى الناتج المحلي الإجمالي في الأردن ورمز له بالرمز (GDP), وقد تم أخذه من قاعدة البيانات الإحصائية للبنك المركزي الأردني.

4-4 نتائج التحليل

4-4-1 النموذج الأول

تم تنفيذ الانحدار الخطي المتعدد للمتغيرات المذكورة في النموذج على فترة العينة وهي بيانات 47 دولة للأعوام 2003 – 2012, (الدول في عينة الدراسة مذكورة في الملحق). لقد كانت النتائج متوافقة مع ما كان متوقعاً, فبالنسبة للفترة التي تسبق قرار رفع سقف الضمان, أي الفترة قبل العام 2009؛ فقد كانت النتائج كما في الجدول رقم (1), والذي يبين أن معلمة الناتج المحلي الإجمالي للفرد ذات إشارة موجبة, مما يعني أن سقف الضمان يتناسب طردياً مع مستوى الناتج المحلي الإجمالي للفرد, وقد كانت المعلمة ذات معنوية إحصائية.

أما الحقوق السياسية للأفراد فقد كانت إشارة المعلمة موجبة أيضاً ولكنها لم تكن ذات معنوية إحصائية. أما نسبة عدد السكان الذين تزيد أعمارهم عن 65 سنة؛ فقد كانت إشارة المعلمة موجبة وكانت ذات معنوية إحصائية. أما المتغير المستقل الأخير وهو نسبة الودائع للناتج المحلي الإجمالي؛ فقد كانت إشارته موجبة وذات معنوية إحصائية. أما بالنسبة للمعنوية الكلية للنموذج؛ فبالنظر إلى دالة (F) نجد أنها ذات معنوية إحصائية, أي أن النموذج ذو دلالة إحصائية ويمكن الاعتماد علية في التنبؤ واستخراج قيم للمتغير التابع.

الجدول رقم (1)

نتائج معادلة الانحدار (1) للنموذج الأول

النموذج الأول

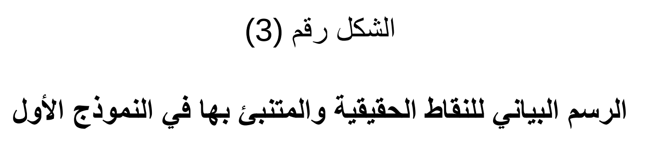
Dependent Variable COV

variable	coefficient	standard Errors	T-Statistics	Probability
PGDP	0.257693	0.046525	5.538765	0.0000
PR	1.064812	18.03853	0.05903	0.9530
POP65	1783.882	424.6165	4.201161	0.0000
DEPOSIT_GDP	100.085	21.02462	4.76037	0.0000
C	8828.64	5975.384	1.477502	0.1403
F-Statistics	29.3			
Probability (F-Statistics)	0.0000			
R-Squared	23%			
Durbin-Watson	1.82			
collinearity Statistics	Tolerance	VIF		
PGDP	0.460574436	2.171201704		
PR	0.463113225	2.159299166		
POP65	0.508602843	1.966170683		
DEPOSIT/GDP	0.640107917	1.562236574		

المصدر: إعداد الباحث

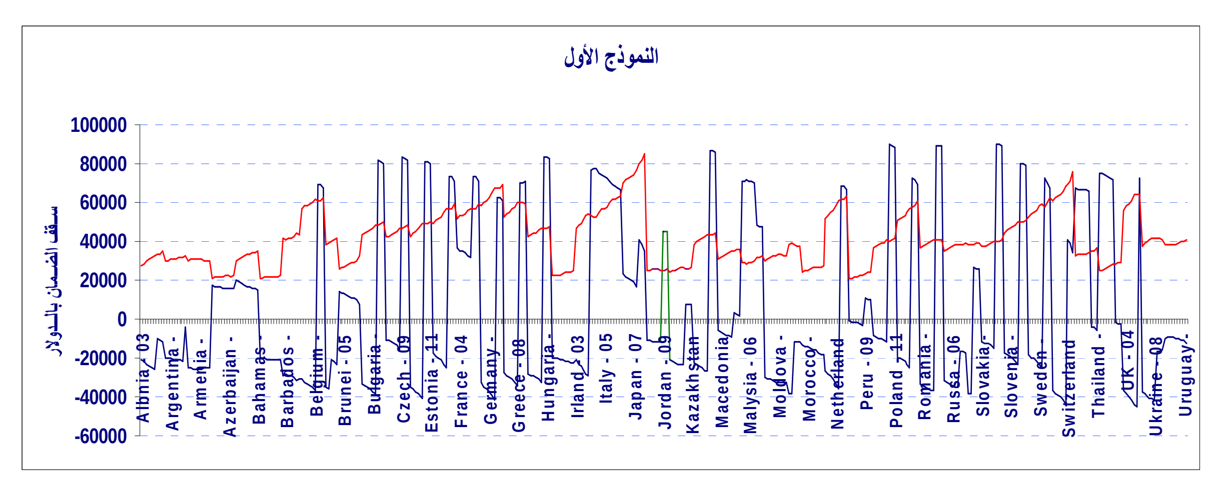
الارتباط الذاتي (Autocorrelation): بالنظر إلى إحصائية دربين واتسون (Durbin Watson Statistics)؛ نجد أن قيمتها حوالي 1.82 وبالتالي فإن النموذج خالي من مشكلة الارتباط الذاتي.

الارتباط الخطي المتعدد (Multicollinearity): باستخدام اختبار (Centered VIF)؛ نجد أن جميع قيمها أقل من (10), وبالتالي فإنه لا يوجد مشكلة ارتباط خطي متعدد. وكما نعلم فإن مشكلة الارتباط الخطي المتعدد تؤثر على دقة معلمة المتغير بحد ذاته ولا تؤثر على مصداقية النموذج بشكل كامل.



الشكل رقم (3)

الرسم البياني للنقاط الحقيقية والمتنبئ بها في النموذج الأول



من خلال النتائج الواردة في الجدول رقم (1) والشكل رقم (3) نجد أن سقف الضمان لمؤسسة ضمان الودائع الأردنية والذي ينسجم مع الممارسات المثلى للدول التي تتبنى أنظمة ضمان ودائع صريحة ومحددة بسقف, وحسب نتائج معادلة الانحدار في النموذج الأول يجب أن يكون حوالي (25.262) دولار أمريكي وبما يعادل (17.936) دينار, أي أن السقف القديم والبالغ عشرة آلاف دينار كان أقل من السقف اللازم, كما أن السقف الجديد والبالغ خمسين ألف دينار هو أعلى من اللازم.

2-4-4 النموذج الثاني

تم تطبيق الانحدار على عينة الدول للفترة من 2003 إلى 2012, تمثل هذه الفترة المختارة مرحلتين زمنيتين؛ الأولى مرحلة قبل رفع سقف الضمان ومرحلة بعد رفع سقف الضمان والذي تم خلال العام 2009. بينت النتائج الظاهرة في الجدول (2) وجود علاقة عكسية بين مستوى التسهيلات غير العاملة كمتغير تابع يمثل استقرار الجهاز المصرفي (Proxy) ومستوى الناتج المحلي الإجمالي للفرد, وأن هذه العلاقة ذات دلالة إحصائية عند مستوى ثقة 95%. كما بينت النتائج وجود علاقة عكسية بين بقية المتغيرات المستقلة وهي مستوى حقوق الأفراد السياسية ونسبة عدد السكان فوق 65 سنة ونسبة الودائع إلى الناتج المحلي الإجمالي من جهة؛ ونسبة التسهيلات غير العاملة من جهة أخرى, ولكن هذه العلاقة لم تكن ذات دلالة إحصائية باستثناء PR

والتي كانت ذات دلالة إحصائية عند مستوى ثقة 90%. كما بينت النتائج وجود علاقة طردية وذات معنوية إحصائية عند مستوى ثقة 99% بين مستوى سقف الضمان ونسبة التسهيلات غير العاملة, الأمر الذي يدعم النظرية التي تدعي بوجود علاقة طردية بين سقف الضمان ومستوى استقرار الجهاز المصرفي, وكما يبين الجدول رقم (2).

الجدول رقم (2)

نتائج معادلة الانحدار (2) في النموذج الثاني

Dependent Variable NPL

variable	coefficient	standard Errors	T-Statistics	Probability
PGDP	-6.83	2.69	-2.536	0.0116
PR	-0.0325	0.02	-1.0253	0.1048
POP65	-0.0797	0.0971	-0.82	0.4123
DEPOSIT/GDP	-0.0104	0.0102	-1.025	0.3050
COV	2.1	6.8	3.09	0.0022
C	9.761	1.323	7.377	0.0000
F-Statistics	10.36			
Probability (F-Statistics)	0.0000			
R-Squared	13%			
Durbin-Watson	1.78			
collinearity Statistics	**Tolerance**	**VIF**		
PGDP	.354	2.822		
PR	.413	2.421		
POP65	.484	2.065		
DEPOSIT/GDP	.568	1.761		
COV	.764	1.309		

المصدر: إعداد الباحث

تبين قيمة دالة (F) الظاهرة في الشكل السابق أن النموذج الكلي ذو معنوية إحصائية, كما أن قيمة (R^2) الظاهرة كانت 13% وهي قيمة منخفضة نسبياً.

الارتباط الخطي المتعدد (Multicollinearity): باستخدام اختبار VIF نجد أن المتغيرات المستقلة لا ترتبط مع بعضها ارتباطاً خطياً متعدداً, أي لا يوج لدينا مشكلة الارتباط

الخطي المتعدد (Multicollinearity), حيث أن قيمة (VIF) كانت أقل من 5 وكما يبين الجدول (2).

الارتباط الذاتي (Autocorrelation): بالنظر إلى إحصائية دربين واتسون (Durbin Watson)؛ نجد أن قيمتها حوالي 1.78, مما يقودنا إلى الاستنتاج بعدم وجود مشكلة ارتباط ذاتي في النموذج.

في المرحلة التالية من تحليل هذا النموذج, يتم استخدام الدالة التربيعية لسقف الضمان إضافة إلى سقف الضمان بصورته العادية, وقد بينت النتائج أن معامل سقف الضمان بالصورة العادية (COV) ذو إشارة موجبة وذو دلالة إحصائية عند مستوى ثقة 90%, ومعامل سقف الضمان بالصورة التربيعية ذو إشارة سالبة ولكنه ليس ذو دلالة إحصائية, وكما يبين الجدول (3).

الجدول (3)

نتائج معادلة الانحدار (2) في النموذج الثاني مع إضافة COVSQ

Dependent Variable NPL

variable	coefficient	standard Errors	T-Statistics	Probability
PGDP	-7.52E-05	2.77E-05	-2.717005	0.0069
POP65	-0.059814	0.099549	-0.600846	0.5483
PR	-0.035685	0.020316	-1.756452	0.0799
DEPOSIT_GDP	-0.011592	0.010297	-1.125768	0.2610
COV	5.89E-05	3.16E-05	1.863359	0.0633
COVSQ	-2.71E-10	2.22E-10	-1.216371	0.2247
C	9.416668	1.351542	6.967353	0.0000
F-Statistics	8.90945			
Probability (F-Statistics)	0.0000			
R-Squared	13%			
Durbin-Watson	1.772483			

المصدر: إعداد الباحث

كانت جميع معلمات المتغيرات متوافقة مع النظرية الاقتصادية ومتوافقة مع ما هم متوقع منها (U-Shape), حيث كانت إشارة معامل سقف الضمان بصورته العادية موجبة وذات دلالة إحصائية, بمعنى أن سقف الضمان في هذا المستوى يؤثر بشكل ايجابي على نسبة التسهيلات غير

العاملة أي انه يؤدي إلى زيادتها. وبما أن العلاقة تربيعية؛ فإن إشارة سقف الضمان بالصورة التربيعية سوف تكون بالضرورة سالبة, وهي إشارة متوقعة بسبب الشكل المتوقع للدالة التربيعية. وبالنسبة للارتباط الخطي المتعدد, فلأن المعادلة في النموذج تربيعية فإن الارتباط الخطي المتعدد غير موجود ولن ينطبق عليها قياس الارتباط الخطي المتعدد, ونستطيع القول ان النموذج يخلو من مشكلة الارتباط الخطي المتعدد.

3-4-4 النموذج الثالث

يتشابه هذا النموذج مع النموذج الذي قبله (النموذج الثاني) من حيث المتغير التابع, والاختلاف الوحيد بينهما هو في استبدال سقف الضمان كمتغير مستقل بمتغير وهمي (Dummy Variable) يمثل عملية رفع سقف الضمان, بحيث يأخذ هذا المتغير القيمة صفر للسنوات التي كان سقف الضمان القديم فيها سارياً (قبل عملية الرفع), ويأخذ القيمة واحد للفترات التي كان فيها السقف الجديد سارياً (بعد عملية الرفع), وقد كانت النتائج كما يبينها الجدول (4).

الجدول (4)

نتائج معادلة الانحدار (4) في النموذج الرابع

Dependent Variable NPL

variable	coefficient	standard Errors	T-Statistics	Probability
PGDP	-5.82E-05	2.49E-05	-2.335058	0.0201
PR	-0.026641	0.018799	-1.417101	0.1573
POP65	-0.054352	0.091046	-0.596976	0.5509
DEPOSIT/GDP	-0.006223	0.009267	-0.671467	0.5024
RISE	2.57341	0.554386	4.641914	0.0000
C	8.785778	1.213274	7.241382	0.0000
F-Statistics	13.65839			
Probability (F-Statistics)	0.0000			
R-Squared	16%			
Durbin-Watson	1.811181			
collinearity Statistics	**Tolerance**	**VIF**		
PGDP	.355	2.816		
PR	.409	2.444		
POP65	.486	2.057		
DEPOSIT/GDP	.605	1.652		
RISE	.974	1.027		

المصدر: إعداد الباحث

كانت جميع المعلمات متوافقة مع النتائج السابقة التي ظهرت عليها في النموذج الثاني, من حيث اتجاه العلاقة ومعنويتها, أما بالنسبة للمتغير المستقل Rise والذي يمثل عملية رفع سقف الضمان؛ فقد بينت النتائج أن إشارته موجبة وأنه ذو معنوية إحصائية عند درجة ثقة 99%, مما يعني أن عملية رفع سقف الضمان كان لها أثر واضح في رفع نسبة التسهيلات غير العاملة, مما يعني أثراً سلبياً على استقرار الجهاز المصرفي.

الارتباط الخطي المتعدد (Multicollinearity): باستخدام اختبار VIF نجد أن المتغيرات المستقلة لا ترتبط مع بعضها ارتباطاً خطياً متعدداً, أي لا يوج لدينا مشكلة الارتباط

الخطي المتعدد (Multicollinearity), حيث أن قيمة (VIF) كانت أقل من 5 وكما يبين الجدول (5).

الارتباط الذاتي (Autocorrelation): بالنظر إلى إحصائية دربين واتسون (Durbin Watson) نجد أن قيمتها حوالي 1.81 مما يقود إلى استنتاج عدم وجود مشكلة ارتباط ذاتي في النموذج. كما أن دالة R-Squared كانت منخفضة نسبياً.

4-4-4 النموذج الرابع

يستخدم النموذج الرابع أسلوب تحليل السلاسل الزمنية, حيث يقيس النموذج مدى مساهمة قرار رفع سقف الضمان في تشجيع الادخار وتعزيز الثقة بالجهاز المصرفي في الأردن.

عند إجراء اختبار الاستقرارية على المتغيرات, نجد أن كل من الودائع بالدينار الأردني (DEP) والناتج المحلي الإجمالي (GDP) هي متغيرات غير مستقرة عند المستوى, وتحتاج إلى معالجة, وعند أخذ الفرق الأول ومعدّل النمو لهذه المتغيرات فإنها تصبح مستقرة. كما يبين الجدول (5).

الجدول (5)

اختبار جذر الوحدة لمتغيرات النموذج الثالث

Unit Root Test Variable	Has a Unit Root on Level	Has a Unit Root on First Difference	Has a Unit Root on Growth Rate
DEP	Yes	No	No
COV	Yes	No	No
INT	No		
GDP	Yes	No	No

المصدر: إعداد الباحث

عند إجراء اختبار (Johansen Cointegration Test) للتكامل المشترك بين هذه المتغيرات, تبين وجود علاقة تكامل مشترك بين المتغيرات, وعليه تم استخدام نموذج متجه تصحصح الخطأ Vector Error Correction Model (VECM).

عدد فترات التباطؤ: تم استخدام معيار (Akaike Information Criterion) لتحديد عدد فترات الإبطاء الأنسب والتي تحقق أقل مقدار لهذا المعيار, ولقد كانت القيمة الأنسب هي أربع فترات إبطاء.

اختبار السببية: عند إجراء اختبار (Granger Causality Test) يتبين عدم وجود علاقة سببية قصيرة الأجل بين المتغيرات في النموذج, باستثناء علاقة سببية واحدة في الأجل القصير بين سعر الفائدة ومستوى الناتج المحلي الاجمالي, وكما يبين الجدول (6).

الجدول (6)

نتائج اختبار السببية لمتغيرات النموذج الرابع

Null Hypothesis:	F-Statistic	Prob.
COV does not Granger Cause DEP	0.45669	0.7669
DEP does not Granger Cause COV	1.47605	0.2304
GDP does not Granger Cause DEP	1.41648	0.2502
DEP does not Granger Cause GDP	0.96011	0.4423
INT does not Granger Cause DEP	1.63142	0.1889
DEP does not Granger Cause INT	1.00995	0.416
GDP does not Granger Cause COV	1.6847	0.177
COV does not Granger Cause GDP	0.50009	0.7358
INT does not Granger Cause COV	0.48606	0.7458
COV does not Granger Cause INT	0.36053	0.8349
INT does not Granger Cause GDP	3.69286	0.0136
GDP does not Granger Cause INT	0.45068	0.7711

عند تطبيق نموذج متجه تصحيح الخطأ يتبين أن معامل تصحيح الخطأ ذو إشارة سالبة (-0.81404) وذو معنوية إحصائية, أي انه هناك علاقة طويلة الأجل بين المتغيرات المستقلة (الناتج المحلي الإجمالي وأسعار الفوائد, ومستوى سقف الضمان) والمتغير التابع حجم الودائع.

أما بالنسبة للعلاقة طويلة الأجل الخاصة بسقف الضمان وتأثيرها على مستوى الودائع, كذلك العلاقة في الأجل القصير بين سقف الضمان والمتغير التابع؛ فلا يمكن تطبيق هذا النموذج عليها بسبب كون سقف الضمان يأخذ قيمتين فقط. قيمة لمقدار سقف الضمان قبل عملية الرفع وقيمة لمقدار سقف الضمان بعد عملية الرفع. وهو يشابه في ذلك المتغير الوهمي, وبالتالي لا يمكننا أخذ فترات إبطاء لهذا المتغير ولا الفرق الأول له.

لذلك قمنا بإجراء بعض التغيير على صيغة البيانات, فالناتج المحلي الإجمالي قمنا بتحويله إلى معدل النمو الاقتصادي (معدل النمو في قيمة الناتج المحلي الإجمالي من ربع لآخر), وفيما يتعلق بمستوى الودائع فقد استبدلناها بمعدل النمو في الودائع من ربع لآخر, وذلك بهدف الحصول على متغيرات مستقرة تقوم مقام المتغيرات الأصلية, وهناك ما يبرر ذلك من الناحية الاقتصادية, فالتفاوت في معدل النمو الاقتصادي هو المؤثر على التفاوت في معدل النمو في الودائع وليس مستوى الناتج المحلي بحد ذاته, وبالتالي فإن معدل النمو في الودائع يزداد في فترات الانتعاش الاقتصادي ذات النمو الاقتصادي المرتفع ويتراجع في فترات الكساد ذات النمو المنخفض.

قمنا بتقدير العلاقة باستخدام مجموع المربعات الصغرى العادية, وقد كانت النتائج كما في الجدول (7).

الجدول (7)

نتائج معادلة الانحدار للنموذج الرابع بعد اخذ معدل النمو للمتغيرات المستقلة

Dependent Variable DepGrowth				
variable	coefficient	standard Errors	T-Statistics	Probability
GDPGROWTH	0.012737	0.028459	0.447576	0.6568
INT	0.006695	0.004298	1.557579	0.1268
COV	-0.000000452	0.000000293	-1.54141	0.1307
C	0.01514	0.017034	0.888817	0.3792
R-squared	0.136899			
F-statistic	2.220585			
Prob(F-statistic)	0.099825			
Durbin Watson	1.718516			

تبين نتائج تطبيق هذا النموذج أن رفع سقف الضمان لم يكن له أي تأثير على زيادة الودائع بالدينار الأردني لدى الجهاز المصرفي خلال الفترة التي شملتها عينة الدراسة, حيث أن معلمة المتغير سقف الضمان كانت سالبة ولم تكن ذات معنوية إحصائية, ولا يمكن الاستناد إليها في استنتاج علاقة بين سقف الضمان ومستوى الودائع بالدينار لدى الجهاز المصرفي, كما يبين الجدول (6), مما يقودنا إلى الاستنتاج أن عملية رفع سقف الضمان لم تؤدي بحد ذاتها إلى زيادة معدلات نمو الودائع في الجهاز المصرفي.

الفصــل الخــامـس

5. النتــائــج والتــوصـيــات

1-5 النتائج

هدفت هذه الدراسة بشكل أساسي؛ لتقييم مستوى سقف الضمان المتّبع في مؤسسة ضمان الودائع الأردنية, سواء كان هذا التقييم مقارنة بممارسات الدول الأخرى, أو مقارنة بأهداف السياسة العامة المتبناة من قبل المشرّع. تم استخدام عدة نماذج قياسية مستخدمة من قبل كثير من الباحثين في الدراسات السابقة, وكما هو موثق في هذه الدراسة. تم استخدام تحليل البيانات لعينة من الدول التي تتبنى أنظمة ضمان ودائع صريحة وجزئية في تحليل ثلاثة نماذج من أصل أربعة نماذج في هذه الدراسة, لذلك فإن النتائج المستقاة من هذا التحليل تعكس بالضرورة ما تحتويه هذه العينة وما تتضمنه من معلومات, وبالتالي, ومن خلال ما ورد في هذه الأطروحة يمكننا استنتاج النتائج التالية:-

1. كان سقف الضمان السابق والبالغ مقداره 10.000 دينار في مرحلة ما قبل عملية رفع السقف؛ منخفضاً نسبياً مقارنة بالسقوف المتبناة في عينة الدول المستخدمة في التحليل في ذلك الوقت. فعند استخدام تحليل بواقي الانحدار في معادلة النموذج الأول؛ والذي يبين مقارنة النقاط الحقيقية مع النقاط المتنبأ بها في الانحدار, واستخراج البواقي التي تمثل انحراف النقاط الحقيقية عن معادلة الانحدار؛ يتبين أن سقف الضمان القديم في الأردن كان ينحرف عن معادلة الانحدار في اتجاه الأسفل كما هو موضح في الشكل (3). إن ذلك يعني أنه مقارنة بالسقوف المتبناة في عينة الدول المستخدمة؛ فإن سقف الضمان القديم في الأردن كان أقل من المستوى العام لسقوف الضمان السائدة في ذلك الوقت, وذلك مع مراعاة العوامل والفوارق الاقتصادية والمالية والسياسية والاجتماعية بين هذه الدول.
2. إن سقف الضمان الجديد (الحالي) والبالغ 50.000 دينار يعتبر مرتفعاً نسبياً مقارنة بسقوف الضمان المتبناة من قبل عينة الدول المستخدمة في التحليل. حيث أظهر تحليل بواقي الانحدار انحراف هذا السقف عن معادلة الانحدار إلى الأعلى وكما يبين الشكل (3). يعني ذلك أنه مقارنة بسقوف الضمان المتبناة في عينة الدول المستخدمة في التحليل, فإن سقف الضمان الجديد المستخدم في الأردن كان أعلى من المستوى العام لهذه السقوف نظراً لكونه ينحرف عن معادلة الانحدار نحو الأعلى, وذلك مع مراعاة العوامل والفروقات الاقتصادية والمالية والاجتماعية والسياسية بين هذه الدول.
3. اعتماداً على عينة الدول المستخدمة في التحليل ومن خلال بيانات هذه العينة للفترة (2003-2012), فإنه تم إثبات وجود علاقة طردية ما بين سقف الضمان ونسبة

التسهيلات غير العاملة, وحيث أن نسبة التسهيلات غير العاملة كانت المتغير الممثل (Proxy) لمستوى استقرار الجهاز المصرفي؛ فإن ذلك يعني وجود علاقة عكسية بين سقف الضمان ومستوى استقرار الجهاز المصرفي. وقد كان ذلك واضحاً من خلال الإشارة الموجبة لمعلمة سقف الضمان (COV) في النموذج الثاني وكما هو مبين في الجدول (2).

4. من خلال عينة الدول المستخدمة لبيانات الأعوام (2003-2012) تبين وجود علاقة طردية بين سقف الضمان بصورته العادية (سقف الضمان مرفوعاً للقوة 1) ونسبة التسهيلات غير العاملة, وعلاقة عكسية بين سقف الضمان بصورته التربيعية, مما يثبت وجود العلاقة المذكورة في دراسة (Angkinand and Wihlborg, (2005, أي أن العلاقة بين سقف الضمان ونسبة التسهيلات غير العاملة هي على شكل حرف (U) مقلوب. مما يعني سقف الضمان في المستوى الحالي لعينة الدول المستخدمة في الدراسة له علاقة طردية مع مستوى المخاطر في الجهاز المصرفي, وكما هو مبين في الجداول (3) و(4). بالتالي فإن سقف الضمان بصورته العادية للعينة المستخدمة وفي المستوى الحالي يساهم في زيادة نسبة التسهيلات غير العاملة, ويقلل استقرار الجهاز المصرفي. وعليه فإن سقف الضمان الحالي المستخدم من قبل هذه الدول أعلى من المستوى الذي يحقق أهداف إنشاء هذه الأنظمة, وبما أن سقف الضمان القديم في الأردن كان أقل من المستوى العام لسقوف الضمان المستخدمة في عينة الدراسة, وسقف الضمان الجديد كان أعلى من المستوى العام لعينة الدراسة, كما تبين في النقطتين الأوليين, فإن سقف الضمان القديم في الأردن كان أقل من اللازم لتحقيق أهداف السياسة العامة للمؤسسة, بينما كان السقف الجديد أعلى من اللازم لتحقيق أهداف السياسة العامة للمؤسسة.

5. وفقاً للنتائج التي ظهرت في تطبيق النموذج الثالث, فإنه يمكننا القول أنه وفقاً لعينة الدول المستخدمة في الدراسة وعلى بيانات الأعوام (2003-2012)؛ فإن قرار رفع سقف الضمان الذي اتخذته هذه الدول في العام 2009 كان له أثر في زيادة نسبة التسهيلات غير العاملة في هذه الدول, أي أن رفع السقف أدى إلى انخفاض استقرار الجهاز المصرفي, وكما يبين الجدول (4).

6. استناداً لعينة السلسلة الزمنية للودائع الخاضعة لأحكام قانون مؤسسة ضمان الودائع رقم (33) لسنة 2000, فإن نتائج تحليل النموذج الرابع قد أظهرت عدم وجود أي تأثير لقرار تبني الضمان الكامل من قبل الحكومة, وقرار رفع السقف الذي لحقه على حجم الودائع

ولا على معدل نموها, حيث أظهرت نتائج الانحدار عدم وجود علاقة ذات دلالة إحصائية بين سقف الضمان ومعدل نمو الودائع بالدينار, وكما يبين الجدول (7).

على الرغم من كون النتائج التي خرج بها التحليل الإحصائي تبين أن سقف الضمان الحالي هو مرتفع نسبياً, سواء من حيث مقارنته مع سقوف الضمان الأخرى المتبعة في الدول المستخدمة في العينة, أو من حيث تأثيره على استقرار الجهاز المصرفي ومساهمته في تحقيق أهداف السياسة العامة؛ إلا أن ذلك لا يعني أن قرار رفع سقف الضمان الذي اتخذه مجلس الوزراء في الأردن كان متسرعاً وغير مدروس, فالقرار كان له ظروف وحيثيات خاصة فرضت نفسها على المؤسسة في ذلك الوقت, كان بعضها مقنعاً مبرراً منطقياً للقرارات التي تم أخذها, ومن هذه المبررات على سبيل المثال:-

1- كان لظهور الأزمة المالية العالمية بالحجم والاتساع الذي ظهرت به, وتعدي تأثيراتها المدى الذي كان يتوقعه المحللون, الأثر الكبير في التسبب بظهور موجات الذعر المالي التي طالت الدول المتقدمة قبل النامية, وتسببت بانتقال العدوى للدول الأقل تأثراً وحتى تلك التي يكاد يكون التأثير عليها معدوماً, مما تسبب بضغوطات كبيرة على البنوك وعلى السيولة لدى هذه البنوك ودفع الكثير منها للإعسار, الأمر الذي اضطر الحكومات للتدخل وإعلان ضمانها الكامل لمختلف الودائع, في محاولة لطمأنة المودعين ومن ظهور مشكلة الذعر المالي والسحوبات الطارئة, مع علمها بمحاذير رفع سقف الضمان وتأثيراته على استقرار الجهاز المصرفي.

2- تسبب اندفاع كثير من حكومات الدول المجاورة, وخاصة دول الخليج العربي والسعودية, لتبني قرارات ضمان جميع الودائع وبمختلف العملات ضماناً كاملاً أثناء فترة الأزمة, واستمرار تبني هذه الدول لهذه القرارات لسنوات عدة بعد الأزمة؛ تحدياً للجهاز المصرفي الأردني للمحافظة على الودائع لديه ومنع نزفها وتسربها إلى هذه الدول بحجة وجود ضمانة أكبر للودائع, الأمر الذي دفع الحكومة لإعلان الضمان الكامل للودائع لمدة عامين متواصلين. وبسبب استمرار وجود الضمانة الكاملة من قبل حكومات الدول المجاورة إلى ما بعد السنتين المذكورتين, فإن مجلس الوزراء وبناء على تنسيب مجلس إدارة المؤسسة قرر العودة إلى الضمانة الجزئية مع رفع السقف إلى 50.000 دينار. لذلك فإنه وبغض النظر عن رأي النظرية الاقتصادية فإن العوامل

الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والجغرافية هي من الضرورة بمكان قد يجعلها المسيطرة في اتخاذ القرار في مرحلة معينة.

3- إن وجود رقابة مصرفية حصيفة يمارسها البنك المركزي الأردني على الجهاز المصرفي؛ أدى إلى نشوء جهاز مصرفي متين ومتماسك نسبياً, مما جعل أمر تعثر أحد البنوك في الأردن وصدور قرار تصفيته أمراً مستبعداً. أدى ذلك إلى جعل أمر تحديد السقف الجديد أمراً أقل حرجاً, وأسهل من ناحية اتخاذ القرار السيادي, بسبب استبعاد وصول التأثير السلبي للسقف المرتفع لحد التأثير على استقرار الجهاز المصرفي, مقارنة بعدم اتخاذ قرار لطمأنة جمهور المودعين. لذلك فمن المهم تدعيم سياسات الرقابة المصرفية وتطويرها وعدم الاكتفاء بتصميم نظام ضمان ودائع مثالي وتحديد سقف مثالي.

4- انخفاض نسبة الوعي الجماهيري بوجود المؤسسة وطبيعة عملها و تفاصيل التغطية التي تقدمها, وحتى الأهداف والغاية من إنشائها, مما خلق فجوة بين ضمان الودائع من الناحية النظرية وضمان الودائع في الجانب التطبيقي العملي, ويصعب من عملية تحقيق المؤسسة لأهدافها الأساسية والمتمثلة بمنع الذعر المالي وتجنب التدافع لسحب المدخرات في الظروف الصعبة.

5- قد يقود استخدام اختبار السببية إلى الاستنتاج إلى أن عملية رفع سقف الضمان كانت ردة فعل لوجود الأزمة المالية العالمية, وبالتالي فعملية الرفع كانت مصاحبة لارتفاع نسبة التسهيلات غير العاملة ومرتبطة معها, ولكن قصر السلسلة الزمنية يحول دون الاعتماد على هذه النتيجة, من جهة أخرى فإن كون عملية رفع سقف الضمان تأخذ شكل المتغير الوهمي يجعل أمر أخذ فترات إبطاء لهذا المتغير أمراً صعباً, ويحول دون تطبيق اختبار السببية عليه بشكل صحيح.

2-5 التوصيات

1- إجراء مراجعة دورية لسقف الضمان المطبق في الأردن, للوقوف على مدى انسجامه مع أفضل الممارسات المتبعة في الدول المتقدمة من جهة, ومدى ملاءمته لتحقيق أهداف السياسة العامة للمؤسسة. وبالنسبة لسقف الضمان الأنسب للمؤسسة في الظروف الحالية, فهناك الكثير من العوامل التي تؤثر في تحديده***, ولكن وفقاً لنتائج الدراسة فإن السقف الأنسب سيكون أعلى من السقف القديم وأقل من السقف الجديد.***

2- تعزيز قدرات مؤسسة ضمان الودائع الأردنية من الناحية الفنية لتتمكن من الاضطلاع بمسؤولياتها المحتملة في جوانب الرقابة المصرفية, ومعالجة التعثر المصرفي, أو تصفية البنوك, وذلك لتعزيز ثقة المودعين والوسط المصرفي بشكل عام بالمؤسسة وقدرتها على تأدية واجباتها بكفاءة وفعالية من جهة, ولمحاولة الحصول على تفويض لبعض من هذه الصلاحيات من البنك المركزي, وذلك لإعطاء جدية أكبر للتجربة الأردنية في ضمان الودائع ومحاولة الانتقال من النموذج البسيط محدود الصلاحيات إلى نماذج أكثر تطوراً والتي تكون مساهمتها أكبر في زيادة استقرار الجهاز المصرفي.

3- تدعيم الوسائل الأخرى في الرقابة على المخاطر السلوكية -غير تحديد سقف الضمان- والتي تشمل امتثال السوق (Market Discipline), رقابة البنك الذاتية, ورقابة شبكة الحماية المصرفية, وذلك لتجنب الآثار السلبية المحتملة لكون سقف الضمان مرتفعاً نسبياً, وتحديداً المخاطر السلوكية.

4- رفع نسبة الوعي الجماهيري بوجود المؤسسة وأهدافها, وطبيعة ما تقدمه للمودعين من حماية, وذلك لتجسير الفجوة بين النظرية والتطبيق في مؤسسات ضمان الودائع الناشئة, وزيادة كفاءة وفعالية هذه الأنظمة.

5- إجراء متابعة ومراجعة دورية لأي تغييرات تجري على العوامل الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والجغرافية للدول المحيطة, حيث أن هذه المتغيرات كانت أحد أهم الأسباب والمبررات في تحديد السقف الجديد للمؤسسة, وعدم الاكتفاء بتطبيق الجانب النظري في تصميم أنظمة ضمان الودائع بمعزل عن العوامل المحيطة.

6- إعداد خطة طوارئ مدروسة تضعها لجنة مشكلة من جميع مؤسسات شبكة الحماية المصرفية, نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر؛ البنك المركزي ومؤسسة ضمان الودائع ووزارة المالية ودائرة مراقبة الشركات وهيئة التأمين, وهيئة الأوراق المالية. وتعنى هذه

الخطة بالإجراءات الواجب إتباعها في ظروف الأزمات المالية وحالات الطوارئ, مثل الأزمة المالية العالمية الأخيرة.

المراجع باللغة العربية

- البنك المركزي الأردني, (2012), **تقرير الاستقرار المالي**, عمان - الأردن.
- البنك المركزي الأردني, (2012) **التقرير السنوي**, عمان - الأردن.
- مؤسسة ضمان الودائع, (2012), **التقرير السنوي**, عمان - الأردن.

المراجع باللغة الانجليزية

- Aharony and Swary, (1996**), "** Additional evidence on the information-based contagion effects of bank failures**" Journal of Banking & Finance**.

- Allen and Gale (1998), **"Financial Contagion"** Working Paper, New York University.

- Altman (2000), **" Predicting Financial Distress of Companies:**

- **Revisiting the Z-Score and ZETA® Models"**.

- Angkinand Apandra, Wihlborg Clas (2007) "Deposit Insurance Coverage, Ownership, and Banks' Risk Taking in Emerging Markets**" University of Illinois at Springfield and Copenhagen Business School.**

- Angkinand Apandra, Wihlborg Clas (2005) **"**Deposit Insurance Coverage, Credibility of Non Insurance, and Banking Crisis" **University of Illinois at Springfield and Copenhagen Business School.**

- Barth, Caprio and Levine (2002), "Bank Regulation and Supervision: What Works Best?" **National Bureau of Economic Research**.

- Calomiris et al. (1990), "Optimal Contingent Bank Liquidation Under Moral Hazard**"**, **Fedral Reserve Bank of Chicago**.

- Campbell A; Cartwright P (2002), "Banks in Crisis: The Legal Response Ashgate**" FSMA**.

- Cihak and Nier, (2009), " The Need for Special Resolution Regimes for Financial Institutions—The Case of the European Union", **IMF**.

- Chu H.Kam (2011) "Deposit Insurance and Banking Stability" **Cato Journal**, Vol. 31, No. 1 (Winter 2011).

- Crockett (1997), " Why is financial stability a goal of public policy?" **journal Economic Review**, Federal Reserve Bank of Kansas City.

- Cull, Senbet, and Sorge, (2000), "The Effect of Deposit Insurance on Financial Depth, Cross Country Analysis", The World Bank, 1818 H Street, NW, Mail Stop MC3-300, Washington, DC 20433, USA.

- Dale, bruni and de Boissieu, 2000, " Strengthening Financial Infrastructure Deposit Insurance and Lending of Last Resort" **The Euoropean Money and Finance Forum.**
- Demirguc-Kunt Asli, Detragiache Enrica (1998) "The Determinant of Banking Crisi in Developing and Developed Countries" **IMF Staff Paper** Vol.45 No. 1. 1998.

- Demirguc-Kunt Asli, Detragiache Enrica (2000) "Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability? An Empirical Investigation" **World Bank and International Monetary Fund.**

- Demirguc-Kunt Asli, Kane J. Edward (2001) "Deposit Insurance Around the Globe: Where does it Work" **World Bank and Boston College**.

- Demirguc-Kunt Asli, Kane J. Edward, Laeven Luc (2007) **"**Determinant of Deposit Insurance Adoption and Design**" National Bureau of Economic Research**.

- Diamond, Dybvig (1983) **"**Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity" **The Journal of Political Economy**, Vol. 91, No. 3. (Jun., 1983), pp. 401-419.

- Folkerets, Landan, and Lindgren, "Toward a Framework for Financial Stability" **International Monetary Fund,** Washington (1997).

- Freedom House, **"freedom in the world report"**, 2013.

- Friedman and Schwartz, **" A Monetary History of the United States 1867-1960"** | United States (1963).

- Garcia, G. (1999), "Deposit Insurance: A Survey of Actual and Best Practices" **IMF Working Paper**, WP/99/54.

- Gan Li, Wang Wen Yao (2010) **"**Partial Deposit Insurance and Moral Hazard in Banking" **Texas A&M University at College Station** and Texas A&M University at Galveston.

- Gaytan (2003), **"Banks, liquidity crises and economic growth"** Department of Economics and Business, Universitat Pompeu Fabra, number 853.

- Gropp Reint, Vesala Jukka (2001) "Deposit Insurance and Moral Hazard: Does the Counterfactual Matter?" **European Central Bank Working Paper No.47**.

- Guillermo A. Calvo & Alejandro Izquierdo & Rudy Loo-Kung, 2012. "Optimal Holdings of International Reserves: Self-Insurance against Sudden Stop**,"** NBER Working Papers 18219**, National Bureau of Economic Research**, Inc.

- Imai, (2006), "Market Discipline and Deposit Insurance Reform in Japan" **Journal of Banking and Finance**.

- International Association for Deposit Insurer, guidance paper **"Enhanced Guidance for Effective Deposit Insurance Systems: Deposit Insurance Coverage"**, Basel, 2012.

- Kaufman (1995), **"**The Political Economy of Democratic Transitions", **Princeton University Press**.

- Kaufman and Scott, (2003), " What Is Systemic Risk, and Do Bank Regulators Retard or Contribute to It?" **The Independent Review.**

- Kane and Wilson (1998), "Contracting Theory Interpretation for the Origins of Federal Deposit Insurance Corporation" **National Bureau of Economic Research**.

- Kremer Ilan, Winter Eyal "The Optimal Design For Deposit Insurance Schemes for Preventing Liquidity Runs" **Stanford University and Hebrew University of Jerusalem.**

- Laeven Luc, (2003) "The Political Economy of Deposit Insurance**" World Bank.**

- Laeven Luc, Valencia Fabián (2012) " Systemic Banking Crises Database: An Update" **IMF Working Paper** WP/12/163.

- Laeven Luc (2002) **"**Pricing of Deposit Insurance**" World Bank Policy Research Working Paper** 2871, July 2002.

- Manz Michael (2009) "The Optimal Level of Deposit Insurance Coverage" **Federal Reserve Bank of Boston.**

- McCarty (1980), "Deposit Insurance: Theory and Practice**" IMF Working Paper.**

- McCormick and Tollison, " Politicians, legislation, and the economy: An inquiry into the interest-group theory of government**" Boston and Hingham Mass**, (1981).

- Merton (1977), "On the cost of deposit insurance when there are surveillance costs**"**, **Massachusetts Institute of Technology** (MIT).

- Miller (1992), " Political Power beyond the State: Problematics of Government" **The British Journal of Sociology**, Vol. 43, No. 2.

- Sheldon and Maurer (1998), " Interbank Lending and Systemic Risk: An Empirical Analysis for Switzerland", **Swiss Banker Association**.

- Vaez Zadeh, Xie Danyang, Zoli Edda (2002) "A Market Oriented Deposit Insurance Scheme" **IMF Working Paper** WP/02/xx.

- Velikova Marieta, Rogers Kevin, (2009) "Real Deposit Insurance Coverage: An International Study" **Belmont //university and Mississippi State University.**

- Wheelock, (1992), **"Monetary Policy in the Great Depression: What the Fed Did, and Why".**

- **World Bank Data Base**, "World Development Indicators**"**, 2012.

- Yoon K. Hwan, Juan S. Yo (2012) **"**Deposit Insurance Increase and Risk Taking by Banks**" University of Western Sydney and Financial Supervisory Commission,** Seoul Korea.

الملحق

البيانات المستخدمة في عينة الدراسة

2003						
	NPL %	PGDP US$	Pop65 %	PR	Deposit/GDP %	Cov US$
Albania	4.6	1744.876	7.81	68	42.47	6568
Argentina	17.7	3413.109	10.11	65	21.05	10327
Armenia	5.4	924.5822	11.18	54	8.03	5,184
Azerbaijan		883.614	6.22	35	7.08	38,144
Bahamas		22017.71	5.89	94	52.82	50000
Bangladesh	22.1	372.9805	4.19	54	43.27	1021
Barbados		12077.8	11.20	98	92.45	12,500
Belgium	2.6	30039.09	17.22	95	89.10	25260
Bosnia	8.4	2148.484	12.18	50		3228
Brunei		18541.92	3.02	31	66.41	40,000
Bulgaria	3.2	2641.788	17.12	86	28.75	9686
Czech	4.9	9335.667	13.95	84	61.01	31575
Estonia	0.4	7270.283	16.26	87	30.04	8058
Finland	0.5	31508.88	15.53	99	47.60	31863
France	4.8	28794.07	16.32	95	64.89	88410
Germany	5.2	29367	17.85	94	96.02	25260
Greece	7	17494.44	17.98	81	73.71	25260
Hungarian	2.6	8246.996	15.46	89	38.40	14429
India	8.8	565.3355	4.57	71	50.27	2193
Ireland	0.9	39717.13	11.10	93	74.90	25260
Italy	6.7	26291.34	19.16	92	51.60	130457
Japan	5.2	33690.94	18.76	88	191.40	93371
Jordan	15.5	1973.862	3.15	35	96.29	14104

Kazakhstan		2068.124	7.37	29	14.36	2774
Korea	2.6	13451.23	8.49		67.60	41925
Lithuania	2.4	5387.263	14.72	89	20.90	16293
Macedonia	22.4	2285.693	10.81	64	23.21	25260
Malaysia	13.9	4427.46	4.15	42	115.15	100000
Moldova	6.4	548.2904	10.82	60	18.21	512
Montenegro		2783.712	12.49			87
Morocco	18.7	1662.707	4.89	41	62.10	10500
Netherlands	2	33177.36	13.78	98	97.33	25260
Peru	14.8	2265.946	5.16	75	23.02	19773
Poland	21.2	5674.737	12.95	88	35.90	28418
Portugal	2.4	15509.13	16.80	98	82.98	31575
Romania	8.3	2736.975	14.31	78	17.66	3842
Russia	5	2976.137	13.35	42	18.44	3395
Serbia	24.1	2613.534	13.70		15.32	87
Slovakia	3.7	8520.588	11.55	83	54.09	25260
Slovenia	3.7	14607.2	15.00	92	50.66	26931
Sweden	1.9	35131.21	17.19	99	42.17	34364
Switzerland	1.3	45588.62	15.57	100	125.20	24254
Thailand	13.5	2211.874	7.26	72	103.12	100000
Turkey	11.5	4595.288	6.36	53	31.82	100000
UK	2.5	31479.92	15.87	97	106.67	19611
Ukraine	28.3	1048.522	15.03	52	18.41	281
Uruguay	4.7	4117.649	13.46	90	43.78	29,000

Mean	**8.34**	**12211.3**	**11.86**	**74.55**	**55.90**	**28969.36**
Standard Deviation	**7.48**	**13011.72**	**4.72**	**22.26**	**37.70**	**31326.47**

2004						
	NPL %	PGDP US$	Pop65 %	PR	Deposit/GDP %	Cov US$
Albania	4.2	2320.892	8.18	68	44.95	6568
Argentina	10.7	3997.243	10.17	81	21.24	10327
Armenia	2.1	1182.097	11.47	52	8.63	5,184
Azerbaijan		1045.026	6.36	35	8.95	38,144
Bahamas		22005	6.06	94	54.76	50000
Bangladesh	17.5	400.4725	4.24	54	45.07	1021
Barbados		12893.59	11.02	98	92.03	12,500
Belgium	2.3	34706.69	17.26	99	92.56	25260
Bosnia	6.1	2578.738	12.67	56		3228
Brunei		21819.29	3.10	30	62.82	40,000
Bulgaria	2	3249.287	17.27	86	32.72	9686
Czech	4	11156.67	14.00	89	59.41	31575
Estonia	0.3	8912.794	16.58	89	31.29	8058
Finland	0.4	36162.66	15.74	98	47.37	31863
France	4.2	32784.84	16.39	95	66.86	88410
Germany	4.9	33040	18.42	98	97.15	25260
Greece	7	20607.18	18.31	86	72.05	25260
Hungarian	2.7	10084.52	15.57	89	39.21	14429
India	7.2	649.7106	4.64	74	49.13	2193
Ireland	0.8	45766.42	11.07	98	78.70	25260
Italy	6.6	29832.61	19.42	92	50.85	130457
Japan	2.9	36441.5	19.29	88	190.63	93371
Jordan	10.3	2156.44	3.16	37	99.71	14104
Kazakhstan		2874.288	7.56	28	15.77	2774
Korea	1.9	15028.94	8.90		64.80	41925
Lithuania	2.2	6564.094	14.95	90	23.88	16293

Macedonia	17	2643.803	11.03	65	26.55	25260
Malaysia	11.7	4918.167	4.27	45	111.96	100000
Moldova	6.9	720.9431	11.07	60	21.38	512
Montenegro	5.2	3372.957	12.76			87
Morocco	19.4	1881.965	4.95	41	64.04	10500
Netherlands	1.5	37458.43	13.89	100	100.55	25260
Peru	9.5	2544.351	5.28	73	20.71	19773
Poland	14.9	6620.07	13.13	89	34.88	28418
Portugal	2	17653.57	16.96	98	81.94	31575
Romania	8.1	3481.2	14.58	79	18.63	3842
Russia	3.8	4108.574	13.65	41	19.04	3395
Serbia	22.2	3168.881	13.86		16.98	87
Slovakia	2.6	10417.81	11.61	87	52.48	25260
Slovenia	3	16944.19	15.26	92	50.72	26931
Sweden	1.1	40261.12	17.21	100	41.56	34364
Switzerland	0.9	50641.84	15.68	100	128.38	24254
Thailand	11.9	2478.818	7.49	73	103.12	100000
Turkey	11.5	4595.288	6.36	53	31.82	100000
UK	1.9	37095.38	15.91	97	111.17	19611
Ukraine	30	1367.352	15.48	50	20.58	281
Uruguay	4.7	4117.649	13.46	90	43.78	29,000

Mean	**6.91**	**13930.92**	**12.04**	**75.84**	**56.68**	**28969.36**
Standard Deviation	**6.63**	**14673.55**	**4.77**	**22.64**	**37.58**	**31326.47**

2005						
	NPL %	PGDP US$	Pop65 %	PR	Deposit/GDP %	Cov US$
Albania	2.3	2620.821	8.54	66	47.99	6568
Argentina	5.2	4740.067	10.23	83	21.39	10327
Armenia	1.9	1625.397	11.60	44	9.11	5,184
Azerbaijan		1578.367	6.42	33	8.93	38,144
Bahamas		23416.9	6.22	94	55.49	50000
Bangladesh	13.2	421.1233	4.30	54	46.76	1021
Barbados		14224.98	10.85	98	93.77	12,500
Belgium	2	36011.47	17.26	98	96.96	25260
Bosnia	5.3	2821.788	13.14	59		3228
Brunei		25913.58	3.19	31	55.52	40,000
Bulgaria	2.2	3733.263	17.42	87	37.43	9686
Czech	3.9	12705.61	14.10	93	59.04	31575
Estonia	0.2	10330.28	16.85	93	36.10	8058
Finland	0.3	37318.8	15.94	100	48.41	31863
France	3.5	33818.97	16.44	95	67.57	88410
Germany	4	33543	18.94	99	98.66	25260
Greece	6.3	21620.72	18.56	89	77.92	25260
Hungarian	2.3	10936.95	15.71	92	40.77	14429
India	5.2	740.1143	4.72	76	50.00	2193
Ireland	0.7	48697.58	11.06	98	83.41	25260
Italy	5.3	30478.85	19.63	91	52.32	130457
Japan	1.8	35781.23	19.85	89	191.09	93371
Jordan	6.6	2325.425	3.18	39	105.92	14104
Kazakhstan		3771.279	7.62	31	18.03	2774
Korea	1.2	17550.85	9.29		62.53	41925

Lithuania	0.6	7603.967	15.14	87	28.07	16293
Macedonia	15	2863.963	11.20	63	29.06	25260
Malaysia	9.6	5553.944	4.37	49	105.94	100000
Moldova	5.3	831.1603	11.23	57	25.54	512
Montenegro	5.3	3665.327	12.91			87
Morocco	15.7	1948.202	4.98	44	67.95	10500
Netherlands	1.2	39122.29	14.04	99	105.96	25260
Peru	6.3	2863.48	5.39	73	20.81	19773
Poland	11	7963.021	13.25	92	36.20	28418
Portugal	1.5	18185.62	17.13	97	85.04	31575
Romania	2.6	4572.048	14.77	72	21.73	3842
Russia	2.6	5337.065	13.80	35	20.73	3395
Serbia		3391.371	13.95		19.88	87
Slovakia	5	11384.53	11.68	90	49.02	25260
Slovenia	2.5	17854.64	15.52	91	52.04	26931
Sweden	0.8	41040.67	17.28	100	43.01	34364
Switzerland	0.5	51734.3	15.82	100	130.98	24254
Thailand	9.1	2689.953	7.71	69	99.59	100000
Turkey	5	7129.585	6.56	65	32.54	100000
UK	1	38545.22	15.97	97	119.46	19611
Ukraine	19.6	1828.718	15.81	55	24.45	281
Uruguay	3.6	5221.673	13.54	93	39.92	29,000

Mean	**4.81**	**14852.3**	**12.19**	**76.36**	**58.29**	**28969.36**
Standard Deviation	**4.55**	**14982.34**	**4.81**	**22.73**	**37.68**	**31326.47**

2006						
	NPL %	PGDP US$	Pop65 %	PR	Deposit/GDP %	Cov US$
Albania	3.1	2872.261	8.88	63	52.10	6568
Argentina	3.4	5490.435	10.30	84	20.69	10327
Armenia	2.5	2126.09	11.56	41	9.34	5,184
Azerbaijan		2472.997	6.41	33	8.74	38,144
Bahamas		23733.81	6.36	96	58.75	50000
Bangladesh	12.8	427.2912	4.36	53	48.62	1021
Barbados		15691.85	10.70	99	97.92	12,500
Belgium	1.3	37918.77	17.22	97	97.92	25260
Bosnia	4	3199.897	13.59	62		3228
Brunei		30613.28	3.26	29	47.37	40,000
Bulgaria	2.2	4313.431	17.57	87	44.10	9686
Czech	3.6	14445.73	14.26	92	59.88	31575
Estonia	0.2	12503.09	17.04	95	41.10	8058
Finland	0.2	39487.05	16.12	100	48.51	31863
France	3	35457.05	16.47	93	67.38	88410
Germany	3.4	35238	19.42	97	99.02	25260
Greece	5.4	23475.28	18.72	88	80.99	25260
Hungarian	2.6	11173.57	15.88	93	42.54	14429
India	3.3	830.1632	4.79	76	51.23	2193
Ireland	0.7	52287.58	11.06	98	89.64	25260
Italy	4.9	31776.98	19.78	92	54.16	130457
Japan	1.5	34102.21	20.42	88	190.07	93371
Jordan	4.3	2719.822	3.21	42	104.20	14104
Kazakhstan		5291.574	7.53	32	22.75	2774
Korea	0.8	19676.12	9.66		61.65	41925
Lithuania	1	8864.992	15.28	90	31.59	16293

Macedonia	11.2	3133.319	11.32	61	33.18	25260
Malaysia	8.5	6179.658	4.46	50	105.91	100000
Moldova	4.4	950.6164	11.31	57	28.73	512
Montenegro	2.9	4370.598	12.91		30.18	87
Morocco	10.9	2128.075	5.01	43	71.99	10500
Netherlands		41458.93	14.22	99	111.81	25260
Peru	4.1	3297.556	5.51	74	21.09	19773
Poland	7.4	8958.012	13.31	92	38.11	28418
Portugal	1.3	19064.99	17.29	97	89.42	31575
Romania	1.8	5681.092	14.86	75	24.19	3842
Russia	2.4	6946.881	13.80	35	23.41	3395
Serbia		3942.631	13.95		24.54	87
Slovakia	3.2	12798.53	11.76	91	47.83	25260
Slovenia	2.5	19405.93	15.77	92	51.86	26931
Sweden	0.8	43948.62	17.38	100	45.72	34364
Switzerland	0.3	54140.5	15.99	99	131.15	24254
Thailand	8.1	3143.236	7.93	67	95.88	100000
Turkey	3.9	7736.098	6.65	65	35.67	100000
UK	0.9	40976.7	16.04	96	128.87	19611
Ukraine	4	2303.019	16.01	72	28.72	281
Uruguay	3.7	5879.34	13.61	97	38.32	29,000

Mean	**3.66**	**16013.48**	**12.32**	**76.86**	**59.50**	**28969.36**
Standard Deviation	**3.04**	**15639.8**	**4.86**	**22.69**	**37.38**	**31326.47**

2007						
	NPL %	PGDP US$	Pop65 %	PR	Deposit/GDP %	Cov US$
Albania	3.4	3380.894	9.22	64	56.67	6568
Argentina	2.7	6630.046	10.37	81	20.28	10327
Armenia	2.4	3079.144	11.36	41	10.02	5,184
Azerbaijan		3851.326	6.33	32	9.10	38,144
Bahamas		24321.07	6.49	96	61.45	50000
Bangladesh	14.5	467.1364	4.42	53	49.67	1021
Barbados		16335.96	10.56	99	103.01	12,500
Belgium	1.4	43255.4	17.15	98	97.08	25260
Bosnia	3	3949.842	14.02	64	33.61	3228
Brunei		32108.92	3.33	30	48.81	40,000
Bulgaria	2.1	5498.036	17.73	86	50.31	9686
Czech	2.4	17467.43	14.47	95	60.41	31575
Estonia	0.5	16392.72	17.17	95	41.95	8058
Finland	0.3	46538.17	16.27	100	49.32	31863
France	2.7	40341.91	16.48	94	67.67	88410
Germany	2.7	40403	19.85	96	100.47	25260
Greece	4.5	27288.33	18.79	89	84.22	25260
Hungarian	2.3	13534.71	16.08	92	45.33	14429
India	2.7	1068.679	4.86	76	54.44	2193
Ireland	0.8	59577.29	11.07	97	93.79	25260
Italy	5.8	35826.02	19.89	92	60.07	130457
Japan	1.5	34094.89	21.02	88	187.01	93371
Jordan	4.1	3022.542	3.26	42	102.60	14104
Kazakhstan		6771.417	7.33	32	26.60	2774
Korea	0.7	21590.11	10.02		58.56	41925

Lithuania	1	11584.24	15.37	90	32.61	16293
Macedonia	7.5	3891.895	11.40	60	37.00	25260
Malaysia	6.5	7218.397	4.54	48	105.69	100000
Moldova	3.7	1230.812	11.30	57	32.40	512
Montenegro	3.2	5938.584	12.79	65	48.91	87
Morocco	7.9	2416.264	5.02	45	78.43	10500
Netherlands		47770.8	14.44	99	115.97	25260
Peru	2.7	3794.503	5.63	73	22.58	19773
Poland	5.2	11157.27	13.33	91	38.77	28418
Portugal	2.8	21845.24	17.46	97	92.37	31575
Romania	2.6	7856.476	14.88	81	26.39	3842
Russia	2.5	9146.416	13.68	34	26.96	3395
Serbia	8.4	5276.932	13.89	76	29.68	87
Slovakia	2.5	15583.4	11.87	91	48.08	25260
Slovenia	1.8	23441	16.00	91	49.82	26931
Sweden	0.1	50558.4	17.52	100	48.28	34364
Switzerland	0.3	59663.77	16.19	99	127.53	24254
Thailand	7.9	3737.717	8.15	36	91.17	100000
Turkey	3.3	9312.052	6.75	65	37.98	100000
UK	0.9	46847.64	16.13	98	140.15	19611
Ukraine	3	3068.609	16.08	73	31.22	281
Uruguay	1.1	7012.536	13.68	97	35.74	29,000

Mean	**3.30**	**18407.4**	**12.42**	**76.04**	**61.07**	**28969.36**
Standard Deviation	**2.81**	**17435.41**	**4.91**	**23.04**	**36.73**	**31326.47**

2008						
	NPL %	PGDP US$	Pop65 %	PR	Deposit/GDP %	Cov US$
Albania	6.6	4108.414	9.53	65	56.12	6568
Argentina	2.7	8231.226	10.45	80	18.40	10327
Armenia	4.3	3916.73	11.08	42	10.82	5,184
Azerbaijan		5574.604	6.20	31	9.49	38,144
Bahamas		23674.14	6.62	96	67.58	50000
Bangladesh	11.2	537.6385	4.49	40	49.73	1021
Barbados		16358.05	10.46	99	119.81	12,500
Belgium	1.7	47374.45	17.09	97	99.67	25260
Bosnia	3.1	4802.467	14.42	62	33.30	3228
Brunei		37093.99	3.42	30	47.89	40,000
Bulgaria	2.5	6798.138	17.90	85	53.82	9686
Czech	2.8	21627.16	14.72	95	62.35	31575
Estonia	1.9	17738.48	17.27	94	46.18	8058
Finland	0.4	51186.49	16.46	100	54.67	31863
France	2.9	43991.7	16.52	93	71.60	88410
Germany	2.9	44132	20.23	96	107.42	25260
Greece	5	30398.78	18.83	89	93.35	25260
Hungarian	3	15364.68	16.31	92	47.17	14429
India	2.4	1042.083	4.93	76	59.23	2193
Ireland	2.6	59659.51	11.10	97	102.05	25260
Italy	6.3	38563.05	19.99	92	68.72	130457
Japan	1.4	37972.24	21.64	88	194.52	93371
Jordan	4.2	3797.414	3.30	41	96.06	14104
Kazakhstan	5.1	8513.568	7.07	30	26.05	2774
Korea	1.1	19028.01	10.37		60.25	41925

Lithuania	4.6	14071.27	15.43	90	32.62	16293
Macedonia	6.7	4685.622	11.45	60	40.90	25260
Malaysia	4.8	8460.357	4.62	46	104.04	100000
Moldova	5.2	1695.973	11.24	57	36.19	512
Montenegro	7.2	7305.81	12.62	65	55.16	87
Morocco	6	2827.288	5.03	44	80.80	10500
Netherlands	1.7	52951.03	14.71	99	123.48	25260
Peru	2.2	4525.22	5.75	73	25.72	19773
Poland	4.4	13886.47	13.34	93	41.77	28418
Portugal	3.6	23716.39	17.62	98	102.41	31575
Romania	2.8	9497.946	14.86	81	26.84	3842
Russia	3.8	11700.22	13.47	32	28.08	3395
Serbia	11.3	6497.843	13.79	76	32.51	87
Slovakia	3.2	18109.06	11.99	91	50.44	25260
Slovenia	4.2	27015.08	16.23	91	50.11	26931
Sweden	0.5	52730.78	17.70	100	53.18	34364
Switzerland	0.9	68555.37	16.42	97	126.25	24254
Thailand	5.7	4118.401	8.38	39	93.59	100000
Turkey	3.4	10379.49	6.85	66	41.21	100000
UK	1.6	43779.81	16.23	97	153.63	19611
Ukraine	3.9	3891.038	16.05	73	34.36	281
Uruguay	1	9067.505	13.74	97	36.12	29,000

Mean	**3.79**	**20233.04**	**12.51**	**75.54**	**64.38**	**28969.36**
Standard Deviation	**2.41**	**18458.92**	**4.96**	**23.51**	**38.64**	**31326.47**

2009						
	NPL %	PGDP US$	Pop65 %	PR	Deposit/GDP %	Cov US$
Albania	10.5	3845.722	9.83	66	55.33	23,247
Argentina	3	7674.343	10.53	80	18.51	10327
Armenia	4.9	2913.601	10.78	38	14.60	5,184
Azerbaijan		4950.295	6.06	29	11.73	38,144
Bahamas		22060.92	6.78	96	74.22	50000
Bangladesh		597.7118	4.55	52	47.35	1,220
Barbados		16460.76	10.40	99	117.49	12,500
Belgium	2.7	43834.1	17.08	97	103.27	130,000
Bosnia	5.9	4433.146	14.78	61	33.86	18,700
Brunei		27212.06	3.52	30	68.67	40,000
Bulgaria	6.4	6403.148	18.10	82	56.94	130,000
Czech	4.6	18805.65	15.03	95	64.03	130,000
Estonia	5.2	14479.63	17.36	95	55.52	130,000
Finland	0.6	44837.71	16.74	100	61.99	130,000
France	4.2	40487.89	16.62	96	77.18	130,000
Germany	3.3	40270	20.55	96	116.67	130,000
Greece	7.7	28451.92	18.88	88	102.12	130,000
Hungarian	6.7	12634.55	16.52	92	50.07	130,000
India	2.4	1147.239	5.00	76	60.90	2240
Ireland	9	50559.74	11.18	97	111.87	130,000
Italy	9.5	35073.16	20.12	90	75.67	130,000
Japan	1.6	39473.36	22.29	88	208.23	120,206
Jordan	6.7	4027.052	3.35	38	93.70	70,422
Kazakhstan	21.2	7164.931	6.82	30	32.09	34,000
Korea	1.2	16958.65	10.72		65.64	43,902

Lithuania	19.3	11033.59	15.47	91	39.79	130,000
Macedonia	8.9	4433.857	11.53	60	43.92	38,000
Malaysia	3.6	7277.763	4.72	49	122.09	79,600
Moldova	16.4	1525.527	11.18	55	38.95	512
Montenegro	13.5	6712.624	12.49	66	51.08	26,000
Morocco	5.5	2861.027	5.03	44	81.60	8,900
Netherlands	3.2	48173.91	15.05	99	134.25	130,000
Peru	2.7	4495.159	5.87	73	28.38	34,000
Poland	7.9	11294.87	13.40	93	45.12	130,000
Portugal	4.8	22019.26	17.81	97	113.65	130,000
Romania	7.9	7650.961	14.83	83	31.37	130,000
Russia	9.5	8615.659	13.26	31	35.69	21,742
Serbia	15.5	5497.957	13.73	76	37.16	65,000
Slovakia	5.3	16100.08	12.14	91	56.00	130,000
Slovenia	5.8	24051.04	16.45	91	54.59	130,000
Sweden	0.8	43639.55	17.93	100	57.43	130,000
Switzerland	1	65790.07	16.66	97	134.98	110,000
Thailand	5.3	3978.905	8.62	44	98.00	31,000
Turkey	5	8626.398	6.95	65	47.79	26,470
UK	3.5	35721.83	16.39	97	170.93	137,174
Ukraine	13.7	2545.48	15.94	73	38.29	25,000
Uruguay	1.2	8995.693	13.81	97	37.49	29,000

Mean	**6.61**	**17995.71**	**12.61**	**75.72**	**69.71**	**76010.43**
Standard Deviation	**4.96**	**16656.21**	**5.03**	**23.36**	**41.15**	**52589.61**

2010						
	NPL %	PGDP US$	Pop65 %	PR	Deposit/GDP %	Cov US$
Albania	14	3764.326	10.10	65	57.82	23,247
Argentina	1.8	9132.957	10.62	80	18.66	10327
Armenia	3	3124.788	10.55	39	16.23	5,184
Azerbaijan		5843.17	5.92	29	10.87	38,144
Bahamas		21881.08	6.96	96	75.28	50000
Bangladesh		664.0642	4.61	59	46.64	1,220
Barbados		15812.28	10.41	99		12,500
Belgium	2.8	42960.42	17.16	98	104.20	130,000
Bosnia	11.4	4361.877	15.07	61	36.24	18,700
Brunei		30880.34	3.66	30	67.92	40,000
Bulgaria	11.9	6334.682	18.34	82	58.18	130,000
Czech	5.4	18866.86	15.38	95	62.16	130,000
Estonia	5.4	14109.78	17.48	95	56.20	130,000
Finland	0.6	43846.3	17.13	100	61.95	130,000
France	4.3	39186.02	16.80	96	79.68	130,000
Germany	3.2	40145	20.81	96	113.96	130,000
Greece	10.4	25850.5	18.99	86	103.30	130,000
Hungarian	9.8	12750.3	16.72	91	46.35	130,000
India	2.5	1419.106	5.07	76	60.44	2240
Ireland	8.6	46492.06	11.32	97	113.95	130,000
Italy	10	33760.59	20.29	89	83.91	130,000
Japan	2.5	43117.77	22.96	88	207.95	120,206
Jordan	8.2	4370.721	3.40	34	91.20	70,422
Kazakhstan	23.8	9070.01	6.65	28	30.31	34,000
Korea	1.9	20540.18	11.08		68.21	43,902

Lithuania	19.7	11046.05	15.50	90	40.26	130,000
Macedonia	9	4442.296	11.65	63	46.24	38,000
Malaysia	3.4	8754.243	4.84	49	119.42	79,600
Moldova	13.3	1631.533	11.16	58	35.71	512
Montenegro	21	6635.908	12.46	69	47.10	26,000
Morocco	4.8	2822.734	5.02	42	85.04	8,900
Netherlands	2.8	46468.4	15.44	99	131.67	130,000
Peru	3	5386.007	5.99	72	27.73	34,000
Poland	8.8	12302.03	13.53	93	46.45	130,000
Portugal	5.2	21381.9	18.01	97	120.33	130,000
Romania	11.9	7670.304	14.84	83	32.38	130,000
Russia	8.2	10709.51	13.10	27	36.32	21,742
Serbia	16.9	5073.075	13.74	78	40.73	65,000
Slovakia	5.8	16036.07	12.31	90	53.04	130,000
Slovenia	8.2	22897.94	16.66	91	56.75	130,000
Sweden	0.8	49359.87	18.20	100	56.10	130,000
Switzerland	0.9	70370.02	16.91	96	139.90	110,000
Thailand	3.9	4802.663	8.87	44	94.05	31,000
Turkey	3.5	10135.42	7.05	63	48.60	26,470
UK	4	36703.36	16.59	96		137,174
Ukraine	15.3	2973.982	15.78	73	34.21	25,000
Uruguay	1	11520.29	13.87	97	35.49	29,000

Mean	**7.45**	**18455.51**	**12.75**	**75.63**	**66.65**	**76010.43**
Standard Deviation	**5.82**	**16756.13**	**5.10**	**23.49**	**38.71**	**52589.61**

2011						
	NPL %	PGDP US$	Pop65 %	PR	Deposit/GDP %	Cov US$
Albania	18.8	4109.082	10.35	66	63.42	23,247
Argentina	1.2	10951.58	10.72	80	18.63	28,143
Armenia	3.4	3421.727	10.39	39	18.12	5,184
Azerbaijan		7189.815	5.80	28	11.74	38,144
Bahamas		21490.36	7.17	96	77.58	50,000
Bangladesh		731.8942	4.66	60	49.49	1,220
Barbados		15503.33	10.48	99		12,500
Belgium	2.8	46422.12	17.35	97	105.19	130,000
Bosnia	11.9	4754.074	15.29	60	44.49	18,700
Brunei		40244.31	3.83	30	60.40	40,000
Bulgaria	14.9	7286.644	18.61	82	60.70	130,000
Czech	5.2	20580.18	15.77	95	63.15	130,000
Estonia	4.1	16808.95	17.64	95	54.20	130,000
Finland	0.5	48634.18	17.67	100	62.54	130,000
France	4.3	42521.81	17.09	95	83.86	130,000
Germany	3	44,315	20.99	96	113.98	130,000
Greece	14.4	25630.79	19.17	86	93.92	130,000
Hungarian	13.4	13783.84	16.89	90	44.80	130,000
India	2.3	1533.661	5.13	76	61.99	1,955
Ireland	16.1	49343.54	11.51	97	105.71	130,000
Italy	11.7	36147.65	20.53	89	88.28	130,000
Japan	2.4	46134.57	23.67	88	219.33	120,206
Jordan	8.5	4665.944	3.44	34	95.59	70,422
Kazakhstan	30.8	11356.58	6.57	28	27.47	34,000
Korea	1.4	22388.4	11.44		72.14	43,902
Lithuania	16.3	14148.39	15.54	90	37.97	130,000

Macedonia	9.5	4961.809	11.82	66	48.68	38,000
Malaysia	2.7	10058.04	4.99	49	120.93	79,600
Moldova	10.7	1970.119	11.18	63	35.01	512
Montenegro	15.5	7253.452	12.56	72	46.33	26,000
Morocco	4.8	3044.108	5.00	42	87.49	8,900
Netherlands	2.7	49841.61	15.91	98	130.98	130,000
Peru	2.9	6112.165	6.12	72	28.22	34,000
Poland	8.2	13382.07	13.75	93	48.06	130,000
Portugal	7.5	22513.53	18.25	97	131.39	130,000
Romania	14.3	8874.315	14.88	83	30.84	130,000
Russia	6.6	13284.03	13.00	27	37.51	21,742
Serbia	19	5964.095	13.84	78	41.90	65,000
Slovakia	5.6	17760.41	12.49	90	53.78	130,000
Slovenia	11.8	24478.35	16.86	91	57.56	130,000
Sweden	0.7	56755.33	18.54	100	58.00	130,000
Switzerland	0.8	83087.05	17.17	96	147.11	110,000
Thailand	2.9	5192.119	9.13	42	99.67	31,000
Turkey	2.6	10604.84	7.15	63	46.73	26,470
UK	4	39503.31	16.85	97		137,174
Ukraine	14.7	3575.507	15.57	67	34.73	25,000
Uruguay	1.3	13723.92	13.95	97	37.45	29,000

Mean	**8.00**	**20468.91**	**12.91**	**75.63**	**67.93**	**76383.43**
Standard Deviation	**6.71**	**18711.82**	**5.19**	**23.44**	**40.10**	**52177.22**

2012						
	NPL %	PGDP US$	Pop65 %	PR	Deposit/GDP %	Cov US$
Albania		3999.925	10.57	63		23,247
Argentina	1.5	11573.06	10.83	81		28,143
Armenia	4.4	3351.381	10.31	40		5,184
Azerbaijan		7163.704	5.69	23		38,144
Bahamas		21908.28	7.42	96		50,000
Bangladesh		752.1561	4.71	58		1,220
Barbados		14917.15	10.62	99		12,500
Belgium		43372.37	17.63	98		130,000
Bosnia	12.6	4555.645	15.46	60		18,700
Brunei		41126.61	4.04	30		40,000
Bulgaria	16.9	6978.053	18.92	81		130,000
Czech	5.1	18682.81	16.21	95		130,000
Estonia	3.7	16716.67	17.82	95		130,000
Finland	0.5	45720.77	18.33	100		130,000
France		39771.84	17.47	95		130,000
Germany		41,863	21.10	96		130,000
Greece	17.2	22082.89	19.40	85		130,000
Hungaria	15.8	12530.53	17.04	88		130,000
India	3	1489.229	5.20	77		1,955
Ireland	18.7	45931.72	11.76	97		130,000
Italy		33071.84	20.82	89		130,000
Japan		46720.36	24.40	88		120,206
Jordan		4909.028	3.49	35		70,422
Kazakhstan	31.7	12116.15	6.55	27		34,000
Korea	1.5	22590.16	11.81			43,902
Lithuania	18	14183.02	15.58	90		130,000

Macedonia	9.7	4565.27	12.04	65		38,000
Malaysia	2.2	10432.06	5.16	49		79,600
Moldova	15.2	2037.558	11.23	65		512
Montenegro		7041.225	12.76	72		26,000
Morocco		2902.33	4.98	43		8,900
Netherlands	3.1	45954.73	16.45	99		130,000
Peru	3.1	6795.772	6.26	71		34,000
Poland	8.4	12707.85	14.05	93		130,000
Portugal	9	20165.29	18.50	97		130,000
Romania	16.8	9036.036	14.96	83		130,000
Russia	6.7	14037.02	12.96	28		21,742
Serbia		5189.579	14.03	78		65,000
Slovakia	5.3	16847.36	12.70	92		130,000
Slovenia	13.2	22000.07	17.05	91		130,000
Sweden	0.7	55041.16	18.91	100		130,000
Switzerland		78924.73	17.44	96		110,000
Thailand	2.7	5479.761	9.42	52		31,000
Turkey	2.5	10666.06	7.26	63		26,470
UK		39093.47	17.16	96		137,174
Ukraine	14.1	3866.99	15.30	60		25,000
Uruguay	1.5	14702.8	14.03	97		29,000

Mean	**8.83**	**19692.88**	**13.10**	**75.57**		**76383.43**
Standard Deviation	**7.54**	**17725.26**	**5.28**	**23.46**		**52177.22**

"EVALUATING THE APPROPRAITENESS OF COVERAGE LIMIT ADOPTED BY JORDAN DEPOSIT INSURANCE CORPORATION, AND ITS EFFECT ON THE STABILITY OF THE BANKING SYSTEM"

By

Usama Adnan alFendi

Supervisor

Dr. Taleb Awad Warrad, Prof.

ABSTRACT

This study aims at evaluating the appropriateness of the level of coverage limit adopted by deposit Insurance Corporation of Jordan (JODIC), and its ability to achieve the public policy objectives of the system, and its effect on the stability of the financial system as well.

The study uses panel data analysis for a sample of 47 countries for the period from 2003-2012, and it applies multiple regression analysis. Four main models were applied that had been used by many famous authors.

The results indicated that the old coverage limit for JODIC was lower than the appropriate coverage limit that is consistent with the best practices adopted by IADI member countries, and the new coverage limit is higher than the appropriate coverage limit that is consistent with the best practices.

The results also indicated that the level of coverage limits for the sample countries had contributed to increase the level of riskness in the banking systems, and the step taken by countries, in the period of global financial crisis, that lead to increase the level of coverage limits, had contributed to increasing the level of riskness of the banking system